

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 28

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2003

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS.....	6
A. LA DISPARITION DES CHAPITRES « RÉSERVOIR »	6
B. LES GRANDES MASSES	6
C. LE BUDGET VOTÉ NE REFLÈTE PAS LES CRÉDITS DISPONIBLES	11
D. LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE	12
E. LA PARTICIPATION AUX CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS	14
II. LES MOYENS HUMAINS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER	15
A. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LES EFFECTIFS	15
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	20
III. LA RÉPARTITION DES DÉPENSES ENTRE LES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	20
A. LA RÉPARTITION BRUTE DES DÉPENSES.....	20
B. LA RÉPARTITION DES DÉPENSES EN EUROS PAR HABITANT	21

DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

I. LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.....	22
A. LES RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES DES PERSONNELS CIVILS	22
B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DES SERVICES CIVILS	23
C. LES FRAIS DE JUSTICE, DE RÉCEPTION ET DE VOYAGES EXCEPTIONNEL	24
II. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE	25
A. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA)	25
B. LE FONDS POUR L'EMPLOI DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER (FEDOM)	27
C. L'ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE	31

III. LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	36
A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	36
B. LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT	37
C. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE	37
D. LES DOTATIONS VERSÉES À MAYOTTE	40
IV. L'AIDE AU LOGEMENT	42
A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER	42
B. UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE DE LA LBU DEPUIS 1998 ?	43
C. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA LBU	44
D. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2003	46
V. LES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT	46
A. LE FIDOM	46
B. LE FIDES	51
C. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES EN GUYANE	53
TROISIÈME PARTIE : LES DOSSIERS À SUIVRE EN 2003	
I. UNE LOI DE PROGRAMME	55
II. 2003, ANNÉE FISCALE ?	55
A. LES SPÉCIFICITÉS FISCALES DE L'OUTRE-MER	55
B. L'OCTROI DE MER	59
C. LA DÉFISCALISATION	61
D. LES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES	61
III. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SURRÉMUNÉRATIONS	62
A. LE COÛT POUR L'ÉTAT DES SURRÉMUNÉRATIONS	62
B. LES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION	63

IV. LE « DÉGAGEMENT D'OFFICE » DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	64
A. LES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT DE 1999.....	64
B. LES FONDS STRUCTURELS 2000-2006.....	64
C. L'APPLICATION EN 2003.....	65
V. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE	66
A. UNE NÉCESSITE ENCADRÉE PAR LE DROIT COMMUNAUTAIRE	66
B. LE « PASSEPORT MOBILITÉ », UN PREMIER PAS	67
VI. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE SUR LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'OUTRE-MER	67
VII. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	68
A. L'ELABORATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	68
B. L'INFORMATION DU PARLEMENT	70
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	72
EXAMEN EN COMMISSION	73

PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2003

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

A. LA DISPARITION DES CHAPITRES « RÉSERVOIR »

Jusqu'en 2001, le budget de l'outre-mer comprenait deux chapitres « réservoir », dont les crédits étaient répartis en cours d'exercice entre d'autres chapitres du budget de l'outre-mer, voire transférés vers les budgets d'autres ministères.

Il s'agissait du chapitre 46-01 qui abritait les crédits de la « créance de proratisation » - c'est-à-dire la dotation représentative des sommes économisées par l'Etat en raison du niveau du revenu minimum d'insertion (RMI) inférieur outre-mer à celui de la métropole - et du chapitre 63-98 consacré aux actions diverses en faveur de l'équipement en Nouvelle-Calédonie.

La créance de proratisation a été définitivement supprimée par la loi de finances pour 2002. Le chapitre 68-93 est supprimé par le présent projet de loi de finances, comme votre commission le souhaitait depuis plusieurs années.

La sincérité de la répartition par titre et par chapitre du budget de l'outre-mer telle qu'elle est retracée dans le fascicule budgétaire « bleu » s'en trouve améliorée (même si, pour 2003, la pertinence des comparaisons de l'évolution des dotations de loi de finances à loi de finances s'en trouve réduite).

B. LES GRANDES MASSES

1. L'évolution des dépenses ordinaires et des dépenses en capital

Le projet de budget pour 2003 du ministère de l'outre-mer s'élève à **1.084 millions d'euros**, soit 5,9 millions d'euros de plus qu'en 2002 (+ 0,6 %). A structure constante, l'augmentation est de 15,9 millions d'euros (+ 1,5 %).

Les crédits proposés pour 2003 représentent 0,4 % des dépenses du budget général inscrites dans le projet de loi de finances.

Les modifications du périmètre du budget de l'outre-mer portent sur 9,9 millions d'euros, contre 7,2 millions d'euros en 2002 et 7,4 millions d'euros en 2001.

Entre 2001 et 2002, le budget de l'outre-mer avait progressé de 3,8 % (3,1 % à structure constante).

Les modifications du périmètre du budget de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2003

Une minoration

- 10,3 millions d'euros correspondant au transfert de 312 emplois et des moyens de fonctionnement correspondant des chapitres 31-15, 31-90, 33-90, 33-91 et 34-96 vers le budget du ministère de l'intérieur, dans le cadre de la mise en œuvre de l'expérimentation de la globalisation des crédits de la préfecture de la Martinique ;

Trois majorations

- 0,170 million d'euros aux chapitres 31-15, 31-90, 33-90 et 33-91, résultant du transfert du budget de l'intérieur de 8 emplois d'agent administratif dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique ;

- 0,09 million d'euros aux chapitres 31-90, 33-90 et 33-91, au titre du transfert de 4 emplois contractuels du budget de l'intérieur ;

- 0,121 million d'euros au chapitre 41-56 au titre du transfert du budget de l'enseignement scolaire des crédits de fonctionnement du vice-rectorat dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

A structure constante, l'évolution du budget de l'outre-mer se décompose en une augmentation de 10,2 millions d'euros des dépenses ordinaires (+ 1,3 %) et une progression 5,6 millions d'euros des crédits de paiement (+ 2,1 %).

Les dépenses de fonctionnement représentent, à structure constante, 75 % des crédits du ministère, comme en 2002.

**Evolution des crédits du ministère de l'outre-mer entre 2002 et 2003
(DO + CP)**

(en millions d'euros)

	2002	2003	Evol. en volume	Evol. en %
Titre III	179,2	178,9	-0,3	-0,2%
<i>Titre III à structure constante</i>	<i>179,2</i>	<i>189,0</i>	<i>9,8</i>	<i>5,4%</i>
Titre IV	630,0	630,6	0,6	0,1%
<i>Titre VI à structure constante</i>	<i>630,0</i>	<i>630,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1%</i>
Dépenses ordinaires	809,2	809,6	0,3	0,0%
<i>Dépenses ordinaires à structure constante</i>	<i>809,2</i>	<i>819,5</i>	<i>10,2</i>	<i>1,3%</i>
Titre V	4,7	6,2	1,5	31,6%
Titre VI	264,2	268,3	4,1	1,6%
Dépenses en capital	268,9	274,5	5,6	2,1%
Total	1 078,1	1 084,1	5,9	0,6%
<i>Total à structure constante</i>	<i>1 078,1</i>	<i>1 094,0</i>	<i>15,9</i>	<i>1,5%</i>

L'évolution des dépenses de fonctionnement se partage entre une baisse de 0,3 million d'euros des dépenses du titre III (frais de personnel et moyens des services) et une augmentation de 0,6 million d'euros des dépenses d'intervention du titre IV.

La légère baisse des dépenses du titre III masque une progression forte (9,8 millions d'euros) à structure constante. L'évolution des dépenses du titre III s'explique principalement par :

- le transfert au budget de l'intérieur de 10,3 millions d'euros correspondant au coût des agents de la préfecture de la Martinique, transférés en raison de la mise en œuvre de la globalisation des moyens de la préfecture ;

- la création de 500 nouveaux emplois au titre du service militaire adapté (SMA), pour 6 millions d'euros ;

- la revalorisation des indemnités des personnels militaires, pour 1,5 million d'euros ;

- l'augmentation des moyens de fonctionnement des services, pour 0,5 million d'euros (dont 0,3 million d'euros pour les services de l'Etat en Polynésie française) ;

- la création de 11 emplois dans les préfectures afin de régulariser la situation d'agents contractuels affectés à l'assistance technique au sein des secrétariats généraux pour les affaires régionales, pour 0,45 million d'euros ;

- la revalorisation des indemnités des personnels civils, pour 0,38 million d'euros.

L'augmentation de 0,6 million d'euros des crédits du titre IV masque de fortes fluctuations du montant des chapitres qui le composent :

- la diminution de 25 millions d'euros des crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM), due notamment à la suppression de la « créance de proratisation », dont le montant s'élevait en 2002 à 31,2 millions d'euros ;

- les chapitres 41-91 et 46-94 sont revalorisés en raison du transfert de 17,6 millions d'euros inscrits les années précédentes sur le chapitre 68-93 et transférés en gestion vers les chapitres du titre IV ;

- la création du « passeport-mobilité », qui entraîne une dépense nouvelle de 17,5 millions d'euros.

L'augmentation de 5,6 millions d'euros des dépenses d'investissement résulte de :

- la suppression du chapitre 68-93 relatifs aux actions diverses en Nouvelle-Calédonie, pour 33,7 millions d'euros ;

- la baisse de 6,6 millions d'euros des crédits du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM) ;

- la baisse de 0,8 million d'euros des dépenses d'infrastructures en Guyane.

- l'augmentation de 2,3 millions d'euros des dépenses d'équipement administratif du titre V, dont 450.000 euros au titre du redéploiement des crédits du chapitre 68-93 ;

- l'augmentation de 12 millions d'euros de la dotation de la ligne budgétaire unique (LBU) ;

- l'augmentation de 28,5 millions d'euros de la dotation du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES), dus pour 21,9 millions d'euros au redéploiement des crédits de l'ancien chapitre 68-93 ;

- l'augmentation de 1,3 million d'euros de la dotation du fonds d'équipement des communes de Mayotte ;

- l'inscription de 3 millions d'euros au titre de la convention spécifique de Mayotte ;

2. La couverture des AP par les CP

L'évolution du montant des autorisations de programme (AP) constitue théoriquement un moyen de connaître les intentions du gouvernement en matière de dépenses d'investissement puisque les AP ouvertes au titre d'un exercice sont appelées à être « couvertes » par des crédits de paiement (CP) au cours des années suivantes.

Le montant des ouvertures d'autorisation de programme a progressé au cours des dernières années plus vite que celui des crédits de paiement (48,5 % entre 1997 et 2002 contre 28,5 % pour les CP sur la même période). Cependant, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une diminution du montant des autorisations de programme nouvelles, qui s'établit à 415,7 millions d'euros (- 6,4 %).

Evolution du montant des autorisations de programme et des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003/1997
Crédits de paiement	196,0	212,1	254,3	252,3	251,8	267,8	274,5	39,7 %
Autorisations de programme	297,8	289,7	286,3	282,0	343,5	442,7	415,7	39,5 %

Depuis quatre ans, la « dette » du ministère de l'outre-mer - l'écart entre les AP ouvertes et le montant des crédits de paiement déjà engagés pour les couvrir - s'accroît. En d'autres termes, plus l'écart se creuse, plus l'Etat se contraint à terme à accroître le montant des crédits de paiement. La baisse du montant des AP dans le projet de loi de finances pour 2003 contribuera à réduire la « dette » du ministère de l'outre-mer.

Evolution de la couverture des AP par les CP

(en millions d'euros)

	1 ^{er} janvier 99	1 ^{er} janvier 00	1 ^{er} janvier 01	1 ^{er} janvier 02
AP « en compte »	3.379	2.845	3.125	3.054
CP « en compte »	2.642	2.002	2.169	1.897
Dette	737	843	956	1.157

Le « bleu » consacré au budget de l'outre-mer répartit les CP inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 entre 120,7 millions d'euros destinés à « couvrir » un peu moins de 30 % des AP nouvelles demandées en 2002 (415,7 millions d'euros) et 153,8 millions d'euros destinés à couvrir la

fraction des AP ouvertes au titre d'exercices précédents qui n'a pas encore été accompagnée de crédits de paiement (1.157 millions d'euros).

C. LE BUDGET VOTÉ NE REFLÈTE PAS LES CRÉDITS DISPONIBLES

Chaque année, **le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour l'année à venir ne correspond pas au montant des crédits que le ministère devra gérer au cours de l'année à venir.** L'écart entre ces deux montants est du aux mouvements de crédits intervenant en cours d'année, aux ouvertures de crédits par les lois de finances rectificative et aux reports des crédits non utilisés sur l'exercice suivant.

En 2000 et en 2001, le montant de crédits disponible au titre l'année était supérieur de 21,1 % au montant des crédits inscrits dans la loi de finances. En 2002, l'écart a très légèrement baissé et s'établit à 21 %.

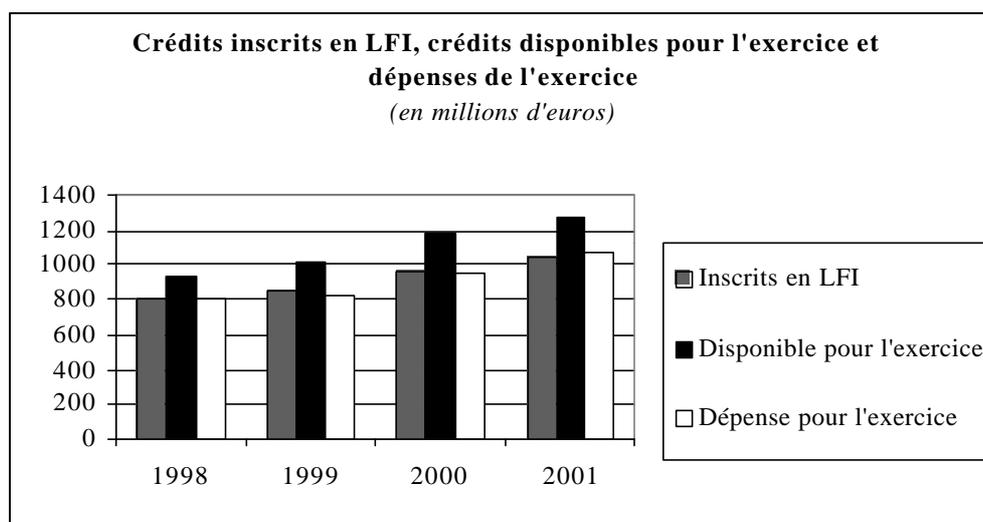
Le « matelas » de crédits non utilisés en 2001 et reporté sur 2002 s'élevait à 225 millions d'euros.

Ecart entre les crédits inscrits ouverts en loi de finances pour 2002 et les crédits disponibles au titre de l'année 2002

(en millions d'euros)

	Dotation en loi de finances	Crédits ouverts	Ecart LFI /disponible en volume	Ecart LFI/ disponible en %	Ecart LFI/disponible en 2001
Titre III	179,21	182,85	3,64	2,0%	0,9%
Titre IV	630,03	704,39	74,36	11,8%	9,5%
<i>Dépenses ordinaires</i>	<i>809,24</i>	<i>887,25</i>	<i>78,00</i>	<i>9,6%</i>	<i>7,7%</i>
Titre V	4,73	12,39	7,67	162,2%	58,7%
Titre VI	264,16	404,37	140,21	53,1%	63,4%
<i>Dépenses en capital</i>	<i>268,89</i>	<i>416,76</i>	<i>147,88</i>	<i>55,0%</i>	<i>63,3%</i>
Total 2002	1 078,13	1 304,01	225,88	21,0%	21,1%

Depuis 1998, on constate que le montant des dépenses réalisées au cours de l'exercice budgétaire est plus proche de celui des crédits inscrits dans le projet de loi de finances que de celui des crédits disponibles pour l'exercice.



En 2003, l'écart entre les crédits disponibles et les crédits inscrits dans la loi de finances devrait être plus réduit car le projet de loi de finances rectificative pour 2002 annule 49,2 millions d'euros de crédits sur le budget de l'outre-mer, ces annulations n'étant accompagnées que de 15,5 millions d'euros d'ouvertures de crédits.

D. LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

En 2000 et en 2001, la régulation budgétaire était réalisée dans le cadre des « contrats » de gestion. En 2000, elle avait concerné 14 % des crédits inscrits en loi de finances initiale, dont 41 % des dépenses en capital du budget du ministère. En 2001, la régulation concernait 13,8 % des crédits votés en loi de finances, dont 40 % des dépenses en capital.

La régulation dans le cadre des « contrats » de gestion passe par l'obligation pour le ministère de reporter sur l'exercice suivant un montant donné de crédits, et ce bien que, comme le soulignait l'année dernière la Cour des comptes, interrogée par notre rapporteur général¹, « **le recours aux contrats de gestion fausse la portée de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement dans le cadre de la loi de finances initiale, la régularité de ce mécanisme au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 apparaissant discutable à plusieurs titres :**

« - la « mise en réserve » de crédits n'est pas prévue par l'ordonnance ;

¹ Rapport sur le projet de loi portant règlement du budget de 2000, session ordinaire 2001-2002, n° 50, p. 121.

« - les annulations de crédits, pratiquées dans le cadre de la régulation budgétaire le sont en vue de se conformer à un objectif prédéterminé de limitation de la dépense publique et non en raison de leur défaut d'emploi, seul cas prévu par l'ordonnance ;

« - la stabilisation des reports à l'exercice suivant au niveau des reports sur l'exercice courant dénature les choix parlementaires dès lors que l'autorisation délivrée en loi de finances initiale ne prend pas en considération le montant de ces reports ; elle inscrit de plus cette autorisation dans un cadre pluriannuel qui n'est pas celui prévu par les textes pour les crédits de paiement. »

La Cour soulignait cependant que *« la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique (loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) apporte cependant un nouvel éclairage à ce débat, le législateur ayant choisi de reconnaître le principe de la régulation budgétaire dans son article 14 et d'en encadrer la mise en œuvre. Les dispositions de l'article 14 de la nouvelle loi organique étant applicables à compter du 1^{er} janvier 2002, la régulation budgétaire disposera dès le prochain exercice du fondement juridique qui lui faisait jusqu'alors défaut. »*

Elle précisait aussi que *« le principe d'une association des ministères dépeniers à la mise en œuvre de la régulation budgétaire, et plus particulièrement à la préparation des décrets d'annulation devrait être préservé. »*

En 2002, la procédure des « contrats » de gestion n'a pas été utilisée. En revanche, un gel « républicain » a été appliqué aux crédits de l'ensemble des ministères. En réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, le ministère de l'outre-mer a décrit les conditions dans lesquelles il a été mis en œuvre dans ce département ministériel :

« La circulaire du 25 février 2002 avait pour objet la mise en place d'un gel dit « républicain » qui limitait jusqu'au 31 juillet 2002 la consommation des autorisations de programme à 40 % de celles ouvertes en LFI 2002 et pour les dépenses ordinaires à 40 % sur le titre III hors rémunérations et 50 % sur le titre IV des crédits votés en LFI 2002.

« La mise en application de ce gel a fait l'objet d'une négociation très partielle avec le ministère du Budget limitée à une libération des crédits sur les moyens de fonctionnement gagée par des retenues supplémentaires sur certains chapitres de subventionnement.

« Ces mesures sont restées en application jusqu'à la parution à la mi-août de nouvelles directives du budget imposant pour la fin de gestion une nouvelle régulation budgétaire portant sur 15 % des crédits ouverts en LFI 2002 sur les dépenses ordinaires et les crédits de paiement en investissement.

« Cette régulation se compose cette fois d'un gel sur l'exercice 2002 représentant 32,53 M€ et d'un report de crédits sur l'année 2003 pour un montant de 125,30 M€.

« Les AP ont également fait l'objet d'un gel sur 2002 à hauteur de 32,89 M€. »

En tenant compte du gel et des reports décidés au mois d'août 2002, la régulation budgétaire concerne près de 15 % des crédits autorisés par le Parlement dans la loi de finances pour 2002.

E. LA PARTICIPATION AUX CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

Outre-mer, le montant de la part de l'Etat dans le financement des contrats de plan 2000-2006 s'élève à 1.150 millions d'euros, dont 301 millions d'euros à la charge du budget de l'outre-mer. Par conséquent, pour chacune de ces sept années, l'Etat devrait engager environ 43 millions d'euros d'autorisations de programme, les retards pris au cours d'une année pouvant être compensés par des majorations les années suivantes.

Le respect des engagements contractualisés est souhaitable d'une part parce qu'il en va de la crédibilité de la parole donnée aux cocontractants – les collectivités locales – et, d'autre part, parce que les financements apportés par l'Etat comme les collectivités locales constituent dans la plupart des cas la « contrepartie nationale » des subventions reçues de l'Europe au titre des fonds structurels. En l'absence de « contreparties nationales », les subventions européennes ne peuvent être versées.

Au sein du budget de l'outre-mer, trois chapitres concourent au financement des contrats de plan : le chapitre 68-01 du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM), à hauteur de 291.000 euros en sept ans, le chapitre 58-01 dédié au financement des infrastructures en Guyane et le chapitre 46-94 s'agissant du contrat de plan de Mayotte.

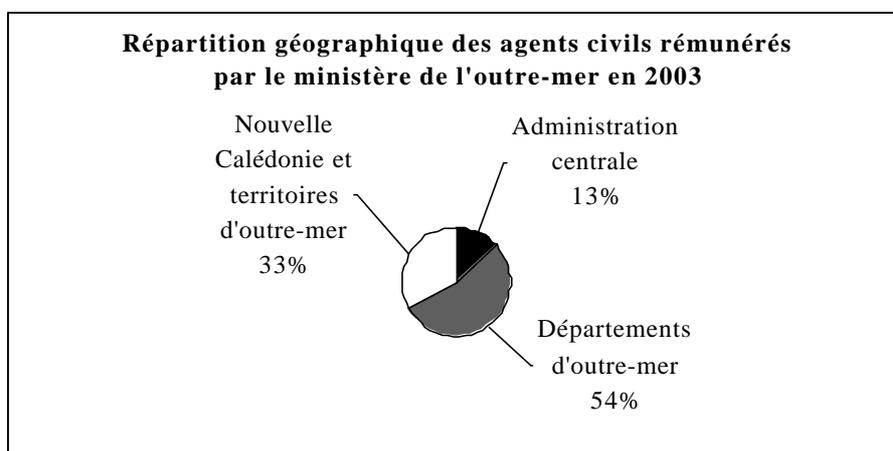
En 2001, 87,8 millions d'euros d'autorisations de programme ont été déléguées aux préfetures pour permettre le financement d'opérations contractualisées. 29 % des autorisations de programme correspondantes ont été engagées, soit l'équivalent de 32,7 millions d'euros. Les engagements ont été couverts par des crédits de paiement à hauteur de 17,6 millions d'euros, soit 54 % des engagements et 20 % des délégations.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les chapitres concourant au financement des contrats de plan sont dotés, en autorisations de programme, de 1,2 million d'euros pour le chapitre 58-01 et de 39,7 millions d'euros pour le FIDOM (- 23 %).

II. LES MOYENS HUMAINS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

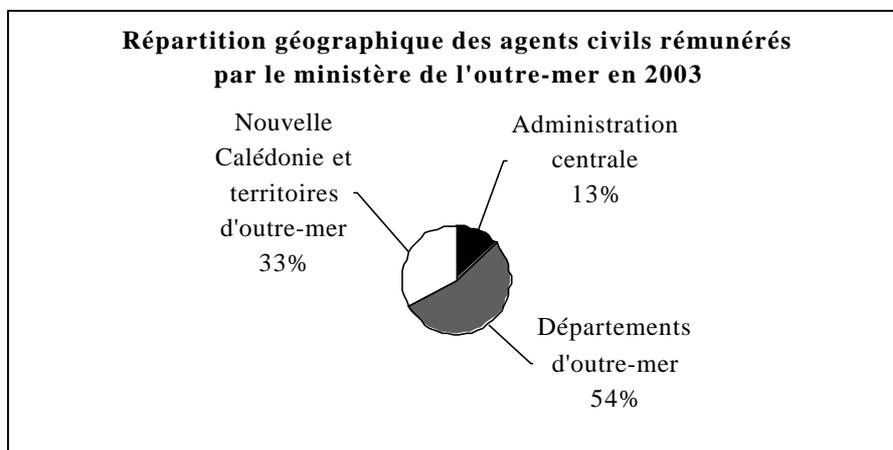
A. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LES EFFECTIFS

Dans le projet de loi de finances pour 2003, **les emplois budgétaires rémunérés par le ministère de l'outre-mer sont principalement des militaires**. La proportion de militaires passe de 58 % en 2002 à 67 % en 2003, notamment sous l'effet conjugué de la création de 500 nouveaux emplois de militaires et de la réduction des emplois des préfectures du fait du transfert au budget du ministère de l'intérieur des emplois civils de la préfecture de la Martinique.

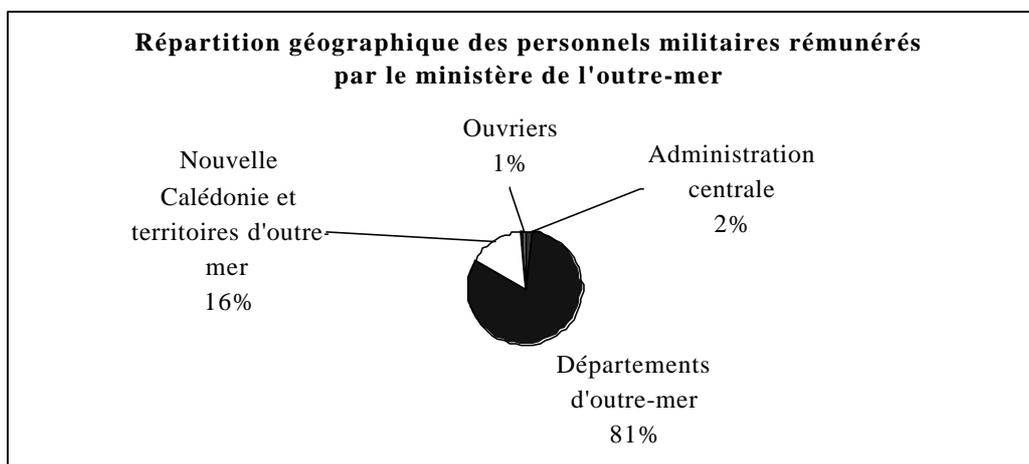


5.782 emplois budgétaires sont proposés au budget de l'outre-mer pour 2003, soit 10 de plus qu'en 2002. 496 emplois sont supprimés mais 312 sont en réalité transférés au budget du ministère de l'intérieur. Les suppressions réelles concernent 88 emplois de militaires et 96 emplois civils. 706 emplois sont créés, dont 541 emplois militaires et 165 emplois de civils. **Le projet de budget pour 2003 propose donc la création de 69 emplois civils.**

Le graphique ci-dessous retrace la répartition géographique des emplois civils inscrits au projet de budget de l'outre-mer pour 2003 :



Le graphique ci-dessous retrace la répartition géographique des emplois militaires inscrits au projet de budget de l'outre-mer pour 2003 :



1. L'administration centrale

Dans le projet de loi de finances pour 2003, 273 emplois budgétaires sont consacrés à l'administration centrale du ministère de l'outre-mer, soit un peu moins de 5 % des emplois budgétaires rémunérés par le ministère.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit que 81 emplois de militaires en service en métropole (dans le cadre du service militaire adapté) sont rémunérés par le ministère de l'outre-mer.

Emplois budgétaires et effectifs réels de l'administration centrale

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Titulaires						
Emplois budgétaires	251	251	251	256	257	255
Effectifs réels	232	232	222	224	219	220
Contractuels						
Emplois budgétaires	17	17	17	12	11	11
Effectifs réels	19	21	20	27	28	26
Militaires						
Emplois budgétaires	279	279	279	11	11	8
Effectifs réels	264	266	256	14	14	14
Administration centrale						
Emplois budgétaires	279	279	279	279	279	274
Effectifs réels	264	266	256	265	261	260
<i>Ecart emplois budgétaires/effectifs réels</i>	-5,4%	-4,7%	-8,2%	-5,0%	-6,5%	-5,1%

Au sein de l'administration centrale, 42 agents étaient, en 2002, mis à la disposition du ministère par d'autres administrations (contre 45 en 2001 et 41 en 2000) et seulement cinq mises à disposition donnaient lieu à remboursement à l'administration d'origine. Depuis 2002, plus aucun agent du ministère n'est mis à disposition d'une autre administration.

Au 30 juin 2002, 48 agents étaient détachés au ministère de l'outre-mer par d'autres administrations (contre 56 en 2001 et 53 en 2000) et 28 étaient détachés par le ministère auprès d'autres administrations (contre 37 en 2001 et 28 en 2000).

2. Les DOM

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la rémunération de 1.318 emplois civils en service dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, auxquels s'ajoutent 3.066 emplois militaires, soit les trois quarts des emplois budgétaires rémunérés par le ministère.

	2000	2001	2002	2003
Titulaires				
Emplois budgétaires	1 204	1 221	1 226	1 245
Effectifs réels	1 211	1 238	1 289	1 285
Contractuels				
Emplois budgétaires	1	-	69	73
Effectifs réels	1	-	74	74
Préfectures				
Emplois budgétaires	1 205	1 221	1 295	1 318
Effectifs réels	1 212	1 238	1 363	1 359
<i>Ecart emplois budgétaires/effectifs réels</i>	0,6%	1,4%	5,3%	3,1%

Le gouvernement a indiqué à votre rapporteur que « *les surnombres constatés de 2000 à 2003 entre les effectifs budgétaires et réels sont dus au fait que tous les agents des corps administratifs et techniques en fonctions dans les préfectures d'outre-mer ne sont pas tous rémunérés sur le budget du ministère de l'Outre-Mer. Ils le sont sur ceux provenant, soit d'autres départements ministériels, soit des collectivités locales d'outre-mer, ainsi que sur ceux des crédits relevant du Fonds Européens de Développement Economique Régional (FEDER) ou du Centre Nationale d'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA)* » et qu' « *aucun contrat aidé ne figure au nombre des contrats actuels* ».

En 2002, 114 agents sont détachés ou mis à la disposition des préfectures par d'autres administrations et 27 agents des préfectures sont détachés ou mis à disposition d'autres administrations. Une seule convention avec l'organisme d'origine ou d'accueil a été portée à la connaissance de votre rapporteur.

Les emplois des préfectures sont composés pour 17,3 % d'emplois de catégorie A, pour 19,1 % de catégorie B et pour 63,4 % de catégorie C.

Aux Antilles, la féminisation des emplois de catégorie A est très forte.

	Hommes	Femmes	Total	% de femmes
Catégorie A	89	88	177	49,7
Guadeloupe	15	30	45	66,7
Guyane	14	13	27	48,1
Martinique	18	24	42	57,1
Réunion	28	15	43	34,9
Mayotte	8	5	13	38,5
Saint-Pierre-et-Miquelon	6	1	7	14,3
Catégorie B	84	111	195	56,9
Guadeloupe	20	24	44	54,5
Guyane	10	22	32	68,8
Martinique	12	35	47	74,5
Réunion	30	23	53	43,4
Mayotte	3	6	9	66,7
Saint-Pierre-et-Miquelon	9	1	10	10,0
Catégorie C	83	563	646	87,2
Guadeloupe	22	159	181	87,8
Guyane	13	76	89	85,4
Martinique	20	137	157	87,3
Réunion	25	168	193	87,0
Mayotte	1	5	6	83,3
Saint-Pierre-et-Miquelon	2	18	20	90,0
Total	256	762	1 018	74,9
Guadeloupe	57	213	270	78,9
Guyane	37	111	148	75,0
Martinique	50	196	246	79,7
Réunion	83	206	289	71,3
Mayotte	12	16	28	57,1
Saint-Pierre-et-Miquelon	17	20	37	54,1

3. Les TOM

Dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les emplois budgétaires civils s'élevaient en 2000 à 639 (dont 107 contractuels), en 2001 à 644 emplois (dont 107 contractuels) et en 2002 à 655 emplois (dont 108 contractuels), répartis en 128 emplois de catégorie A, 161 emplois de catégorie B et 258 emplois de catégorie C. Le ministère de l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que « *les effectifs réels correspondent au nombre d'emplois budgétaires* ».

En 2002, 38 agents sont mis à disposition des services du ministère de l'outre-mer, dont 23 dans le cadre d'une convention.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

La légère baisse entre 2002 et 2003 des dépenses du ministère consacrées aux rémunérations, prestations sociales et moyens des services s'explique par le transfert au budget du ministère de l'intérieur des crédits correspondant au fonctionnement de la préfecture de la Martinique.

La réduction depuis 1998 de la part de ces dépenses dans le total du budget de l'outre-mer s'explique par l'augmentation plus rapide des dépenses du titre IV, en particulier en raison du coût des emplois-jeunes.

Evolution des dépenses de personnel du ministère de l'outre-mer (en milliers d'euros)

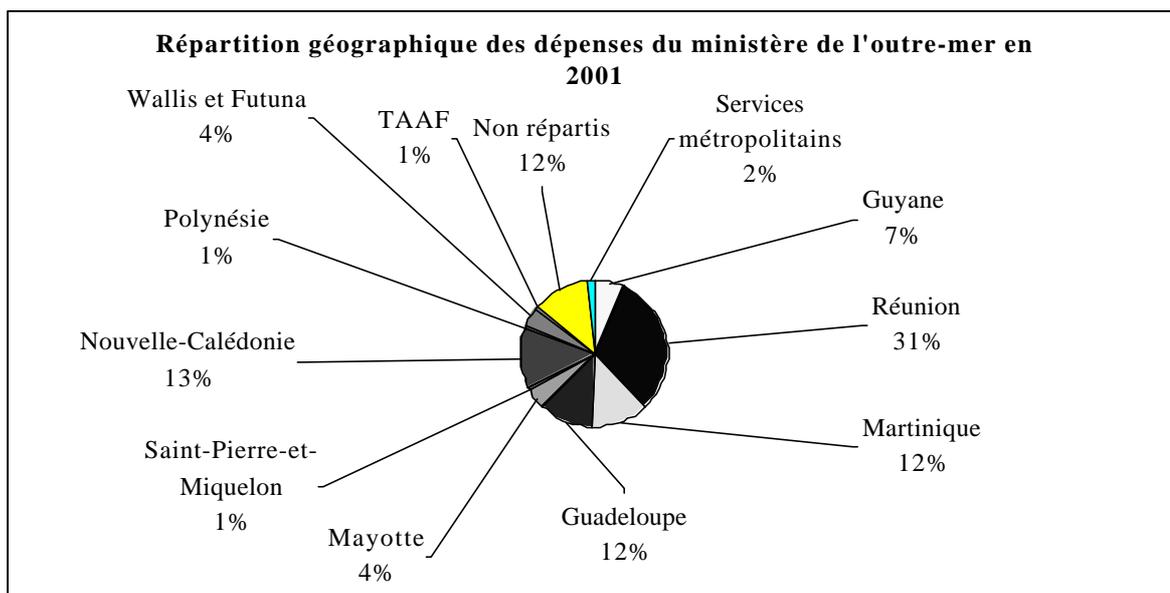
	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	PLF 2002	PLF 2003	Evol. 02/98en %	Evol. 02/98en volume	Evol. 03/02en %	Evol. 02/01en volume
Première partie du titre III. Rémunérations	115,8	121,8	123,6	126,9	134,9	132,5	14,3%	17	-1,8%	- 2
Troisième partie du titre III. Charges sociales	8,5	8,8	9,0	10,2	11,3	10,4	21,5%	2	-8,1%	- 1
Quatrième partie du titre III. Matériel et fonctionnement des services	29,8	28,6	20,5	27,5	30,2	33,1	11,2%	3	9,8%	3
TOTAL	154,2	159,2	153,2	164,7	176,4	176,0	14,1%	22	-0,2%	- 0
<i>Total à structure constante</i>	<i>154,2</i>	<i>159,2</i>	<i>153,2</i>	<i>164,7</i>	<i>176,4</i>	<i>186,6</i>	<i>21,0%</i>	<i>32</i>	<i>5,8%</i>	<i>10</i>
Budget du ministère	797,4	854,3	971,7	1 039,0	1 078,1	1 084,1	36,0%	287	0,6%	6
<i>Part en % des rémunérations et charges sociales dans le budget</i>	<i>15,6</i>	<i>15,3</i>	<i>13,6</i>	<i>13,2</i>	<i>13,6</i>	<i>13,2</i>				

III. LA RÉPARTITION DES DÉPENSES ENTRE LES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

En 2001, le ministère de l'outre-mer a dépensé 1.039 millions d'euros, répartis de la manière suivante entre les différentes parties du territoire national :

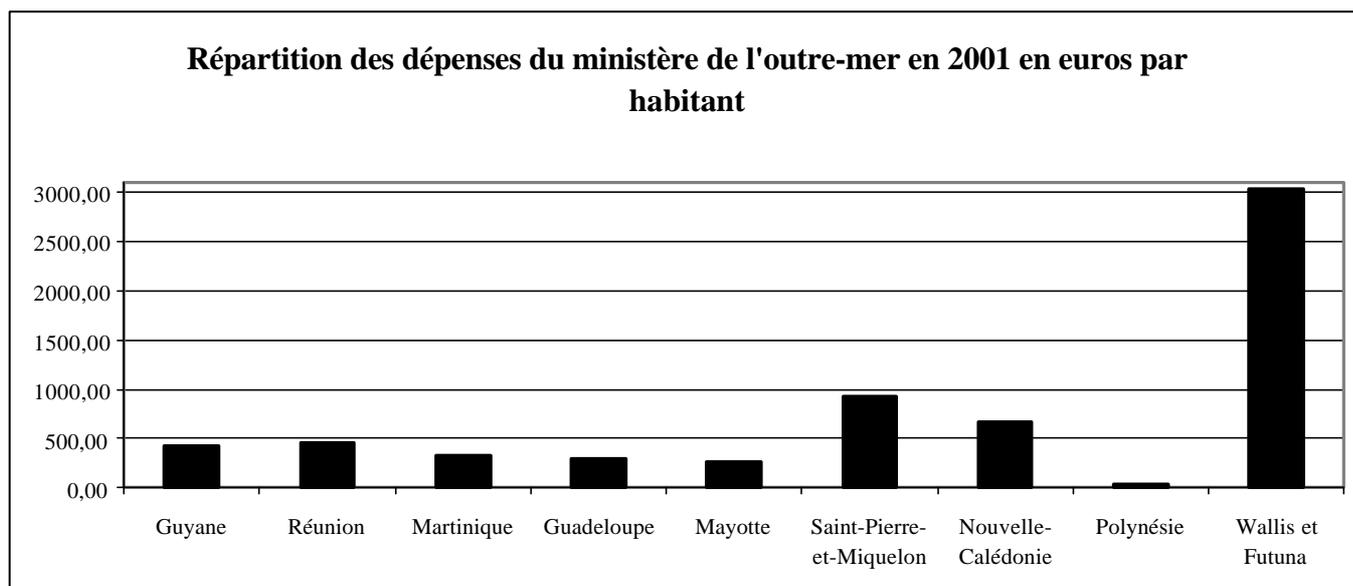
A. LA RÉPARTITION BRUTE DES DÉPENSES

En volume, la Réunion est le principal bénéficiaire des crédits du ministère de l'outre-mer, tandis que la Polynésie française est la collectivité locale d'outre-mer sur le territoire de laquelle les dépenses du ministère sont les moins élevées.



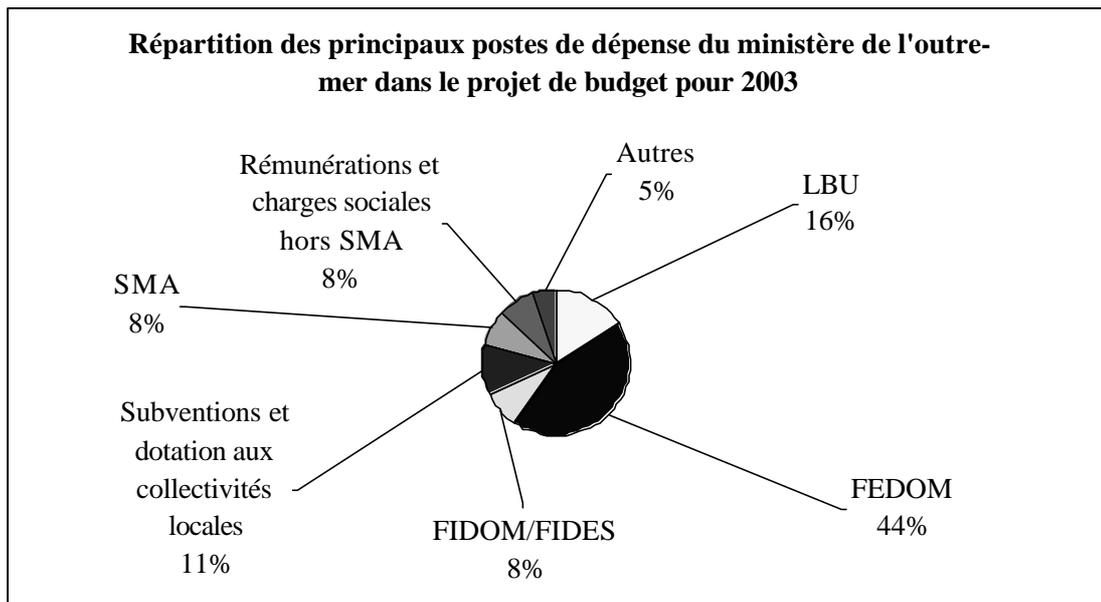
B. LA RÉPARTITION DES DÉPENSES EN EUROS PAR HABITANT

En euros par habitant, Wallis et Futuna est la collectivité locale d'outre-mer qui bénéficie le plus des crédits du ministère de l'outre-mer, tandis que la Polynésie est encore celle sur le territoire de laquelle les dépenses sont les plus faibles.



DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

Le projet de loi de finances pour 2003 propose d'utiliser les crédits inscrits au budget de l'outre-mer pour les dépenses suivantes :



I. LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

A. LES RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES DES PERSONNELS CIVILS

En raison du transfert au budget du ministère de l'intérieur des moyens de fonctionnement de la préfecture de la Martinique, les dépenses de personnel civil (rémunérations et charges sociales) diminuent dans le projet de loi de finances pour 2003 et passent de 89,3 millions d'euros à 80,5 millions d'euros.

Les agents civils du ministère représentent 33 % des emplois budgétaires du ministère mais 56,3 % des dépenses de rémunérations et de charges sociales.

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DES SERVICES CIVILS

Hors SMA, les moyens de fonctionnement et d'équipement des services, regroupés aux chapitres 34-96, 37-10 et 5710 du budget de l'outre-mer un peu moins de 1,5 % du budget.

Dans le projet de budget pour 2003, la priorité est donnée aux moyens d'équipement du chapitre 57-10, qui bénéficient des deux tiers de l'augmentation des moyens. L'augmentation entre 2002 et 2003 (7 %) est d'ailleurs beaucoup plus importante qu'entre 2001 et 2002 (1,5 %).

Les crédits d'équipement et de fonctionnement des services du ministère de l'outre-mer (hors SMA) inscrits dans les lois de finances initiales

(en euros)

		1998	2002	2003	03/02 en %	03/02 en euros	03/98 en %
34-96-11	Administration centrale	3 251 606	3 492 528	3 537 528	1%	285 922	9%
34-96-13	Hôtel du Ministre	263 242	290 683	290 683	0%	27 441	10%
34-96-14	Information et relations pub	139 004	207 606	207 606	0%	68 602	49%
34-96-17	Archives	41 746	50 893	50 893	0%	9 147	22%
34-96-19	Coopération régionale	182 939	213 429	105 829	-50%	- 77 110	-42%
34-96-20	Services Etat DOM	1 318 554	1 205 741	926 741	-23%	- 391 813	-30%
34-96-30	Services Etat TOM	5 002 341	6 109 740	6 014 740	-2%	1 012 399	20%
34-96-81	Moyens sécurité civile	41 248	86 982	236 982	172%	195 734	475%
34-96-83	Dépenses électorales	997	92 467	92 467	0%	91 470	9172%
34-96-84	Formation adm.centrale	94 685	94 685	94 685	0%	0	0%
34-96-85	Formation SPM - Mayotte	10 717	10 717	10 717	0%	- 0	0%
34-96-86	Formation TOM	24 428				- 24 428	
34-96-87	Assistance du FEDER		30 490	30 490	0%	30 490	
37-10-10	Fonctionnement SPM	380 796	274 802	290 000	6%	- 90 796	-24%
57-91-10	Administration centrale	641 810	503 000	810 000	61%	168 190	26%
57-91-20	Equipement TOM	503 082	1 265 000	1 950 000	54%	1 446 918	288%
57-91-50	Equipement SPM	30 490	61 000	300 000	392%	269 510	884%
	Total	11 927 684	13 989 763	14 949 361	7%	3 021 677	25%

Les dotations en loi de finances initiale de plusieurs articles de ce chapitre sont purement indicatives et reflètent peu les dépenses réelles constatées en exécution. Il en va ainsi par exemple de l'article 14 du chapitre 34-96 relatif aux dépenses d'information et de relations publiques, pour lequel les dépenses réelles ont été 1,5 fois supérieures aux crédits inscrits en loi de finances en 2000 et 3,6 fois en 2001, ou encore de l'article 83 du même chapitre relatif aux dépenses électorales, qui n'a suscité quasiment aucune dépense en 2000 et en 2001.

L'augmentation des moyens de l'article 81 du chapitre 34-96 des moyens de la sécurité civile correspond à la mise en œuvre des schémas locaux d'analyse et de couverture des risques (SLACR) en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Wallis et Futuna.

Les crédits du chapitre 37-10 financent le fonctionnement de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon. Depuis l'année dernière, ces crédits ne sont plus utilisés pour verser des rémunérations.

C. LES FRAIS DE JUSTICE, DE RÉCEPTION ET DE VOYAGES EXCEPTIONNEL

Les crédits des chapitres 34-03 « *frais de réception et de voyage exceptionnels* », 37-91 « *frais de justice* » et 46-93 « *secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques* » voient leur dotation reconduite en 2003. Leur montant, identique depuis 2000, s'élève respectivement à 0,849 million d'euros, 0,3053 million d'euros et 0,592 million d'euros. Les dépenses sur ces chapitres sont souvent sans rapport avec, d'une part, le montant des crédits disponibles compte tenu des reports d'une année sur l'autre et, d'autre part, la dépense constatée en fin d'exercice.

Ecart entre les crédits votés en loi de finances initiale, les crédits disponibles et la consommation

(en milliers d'euros)

	2000	2001
34-03 Frais de réception		
LFI	849,9	849,9
Disponible pour l'exercice	962,5	1 093,3
Mandatements	624,6	583,3
<i>Ecart LFI/mandatement</i>	36%	46%
37-91 Frais de justice		
LFI	468,5	380,8
Disponible pour l'exercice	1 363,3	380,8
Mandatements	6 219,8	380,8
<i>Ecart LFI/mandatement</i>	-92%	0%
46-93 Secours d'extrême urgence		
LFI	59,2	59,2
Disponible pour l'exercice	690,1	0,3
Mandatements	357,6	0,3
<i>Ecart LFI/mandatement</i>	-83%	23580%

II. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE

A. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA)

Le service militaire adapté est décrit dans les réponses au questionnaire budgétaire reçues par votre rapporteur comme « *une forme de volontariat dans les armées prévue par la loi du 28 octobre 1997. Elle permet aux jeunes ultramarins de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire au sein des formations du service militaire adapté. Il s'adresse essentiellement aux jeunes en situation d'échec scolaire pour lesquels, souvent, la composante éducation et « resocialisation » doit accompagner la formation professionnelle.* »

Les missions du SMA sont : faciliter l'insertion des jeunes gens et jeunes filles des collectivités d'outre-mer dans la vie active par une formation professionnelle adaptée dispensée dans un cadre militaire ; participer au développement des collectivités d'outre-mer ; participer aux plans de secours et d'aides au service public (catastrophes naturelles) ainsi qu'aux plans de protection et de défense. Les crédits du SMA représentent, dans le projet de budget pour 2003, 8 % des crédits de l'outre-mer, contre 7 % en 2002.

Chapitres / articles	lignes budgétaires	TOTAL GENERAL		
		LFI 2001	LFI 2002	Esquisse 2003
3115 / 40, 70, 80	indemnités et alloc. diverses pers. militaires		13 855 142	15 714 048
3115 / 60	indemnités et alloc. diverses pers. civils		60 847	60 920
3190 / 71, 75, 76	rémunérations des personnels militaires	46 400 327	35 868 615	38 852 111
3190 / 74	rémunérations des personnels civils	925 645	1 048 188	1 049 208
3190 / 80	nouvelle bonification indiciaire	135 009		
3198 / 20	rémunérations des personnels ouvriers	1 378 705	1 319 425	1 408 845
3390 / 52, 54, 55, 56	charges sociales	2 060 283	2 523 670	2 848 615
3391 / 52, 54, 55, 56	prestations sociales	1 590 196	2 310 891	2 359 419
3442 / 10, 20, 30	Alimentation	6 310 150	7 113 622	8 447 834
3496 / 15, 40, 60	moyens de fonctionnement	8 827 933	9 835 262	10 993 262
3791 / 30, 50, 60	frais de justice, réparations civiles	163 121	163 121	163 121
	TOTAL TITRE III	67 791 369	74 098 783	81 897 383
5791 / 60, 70, 80	infrastructure et matériels techniques			
	AP	1 829 382	2 135 000	3 000 000
	CP	1 125 073	1 098 000	2 000 000
	TOTAL Titre III & titre V (CP)	68 916 442	76 196 783	83 897 383

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la création de 500 nouveaux emplois de volontaires, qui permettront au SMA de retrouver le niveau d'effectifs atteint avant la suppression de la conscription. L'évolution des effectifs du SMA entre 2002 et 2003 est la suivante :

Evolution des effectifs du SMA entre 2002 et 2003

	2002	2003
Cadres d'active (officiers, sous-officiers)	499	499
Engagés volontaires, moniteurs techniques	235	235
Volontaires stagiaires	1.882	2.282
Volontaires techniciens	618	718
Total	3.234	3.734

La répartition des volontaires entre les différentes filières de formations telle qu'elle était constatée en 2001 fait l'objet du tableau de la page suivante.

Répartition des volontaires entre les différentes filières en 2001

Filière	Régiment									
	Martinique 1° RSMA	Guadeloupe 2° RSMA	Guyane 3° RSMA GSMA		Réunion 4° RSMA	Mayotte GSMA	Nouvelle- Calédonie GSMA	Polynésie GSMA	Périgueux DSMA	
Bâtiment et TP	39,5%	39,5%	33,1%	42,7%	38,1%	33,6%	51,7%	44,6%	0,0%	
Agriculture-Forêts-Mer	9,4%	13,7%	4,5%	13,5%	12,6%	16,4%	46,0%	11,5%	0,0%	
Méca. & Maintenance Indus.	3,9%	10,5%	13,5%	18,0%	3,7%	5,2%	1,1%	9,5%	31,3%	
Sécurité	15,0%	17,4%	6,8%	1,1%	8,2%	15,5%	0,0%	0,0%	0,0%	
Restauration-Hôtellerie	9,4%	10,0%	12,8%	4,5%	10,9%	13,8%	0,0%	11,5%	0,0%	
Secrétariat informatique	6,4%	5,8%	11,3%	9,0%	3,7%	6,0%	0,0%	10,1%	0,0%	
Sport-Plaisance-Tourisme	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%	5,0%	0,0%	1,1%	0,0%	68,8%	
Services divers	2,6%	1,6%	5,3%	7,9%	4,5%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	
Conducteurs automobiles	12,9%	0,0%	12,8%	1,1%	13,4%	6,9%	0,0%	1,4%	0,0%	
Divers	0,9%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	0,0%	0,7%	0,0%	
Total des volontaires formés	233	190	133	89	404	116	87	148	16	

Les formations sont dispensées dans neuf implantations (à Périgueux en Dordogne, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte, à la Réunion, à Saint-Jean du Maroni en Guyane, à Cayenne en Guyane, en Martinique, à la Guadeloupe et en Polynésie française).

Il existe un dispositif de suivi des volontaires à la sortie du SMA (à six mois, à un an et à deux ans) mais le faible taux de réponses obtenues (20%) interdit d'en tirer des enseignements fiables. En revanche, le ministère de l'outre-mer dispose de statistiques selon lesquelles, en 2001, 211 des 1718 recrues formées avait poursuivi une formation à l'issue du SMA et 912 avaient trouvé un emploi, soit un taux d' « insertion » de 65,3 %.

B. LE FONDS POUR L'EMPLOI DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER (FEDOM)

1. Evolution globale du FEDOM

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) représentent **44 % des crédits du ministère de l'outre-mer**. Cette proportion était de 47 % en 2002, 40 % en 2001 et de 33 % en 1999.

Depuis 2000, les crédits du FEDOM ont progressé de 49 %, soit une dépense supplémentaire de 157 millions d'euros.

Certains crédits relatifs à la politique de l'emploi outre-mer restent inscrits au budget du ministère des affaires sociales, malgré la volonté affichée ces dernières années de regrouper l'ensemble des crédits au budget de l'outre-mer. Il en va ainsi des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'entreprise (SAE), dont le montant s'élevait en 2002 à 27,8 millions d'euros.

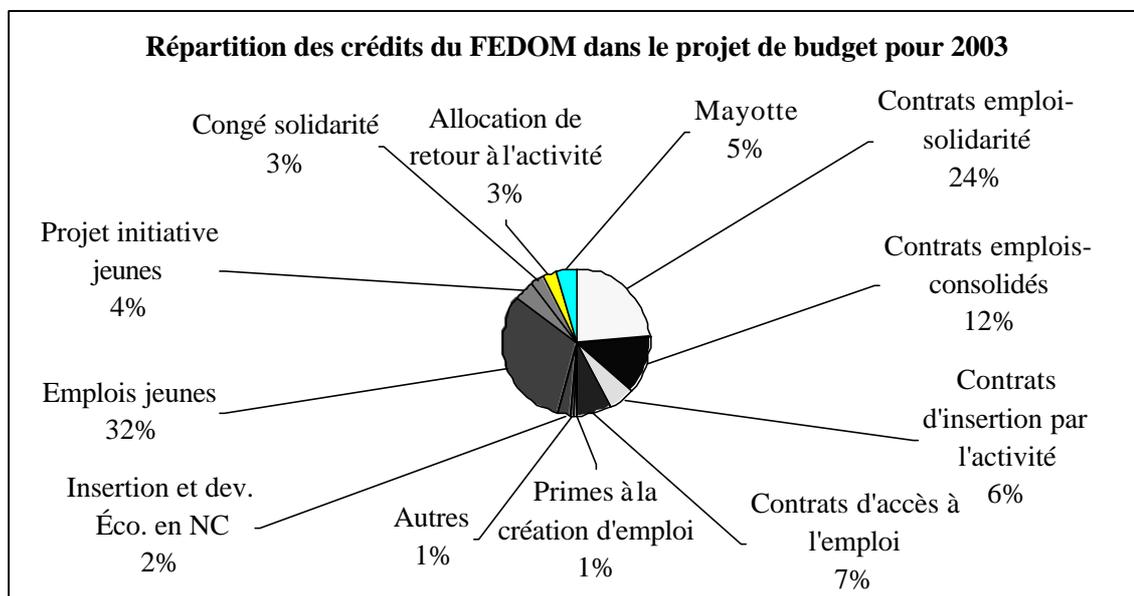
Les crédits du FEDOM s'établissent dans le projet de loi de finances pour 2003 à **477 millions d'euros**, soit 5 % de moins qu'en 2002. A structure constante, c'est-à-dire sans tenir compte de crédits transférés depuis le chapitre 46-94, la baisse par rapport à 2002 s'établit à **8 %**.

L'évolution des dépenses du FEDOM

(en milliers d'euros)

	LFI 2000	PLF 2001	PLF 2002	PLF 2003	Conso. En 2001 en %	Evol. 03/02 en volume	Evol. 03/02 en %	Evol. 03/00 en volume	Evol. 02/00 en %
Contrats emploi-solidarité	96 272	96 043	104 046	112 162	100	8 115	8%	11 210	11%
Contrats emplois-consolidés	44 469	51 223	53 357	59 545	97,4	6 188	12%	15 076	34%
Contrats d'insertion par l'activité	28 356	28 813	31 633	30 455	99,9	- 1 178	-4%	3 106	11%
Contrats d'accès à l'emploi	53 967	53 052	37 198	35 389	88	- 1 809	-5%	- 40 196	-53%
Primes à la création d'emploi	1 829	3 049	5 793	3 000	46	- 2 793	-48%	774	35%
Créance de proratisation		7 622	31 252			- 31 252	-100%		
Contrats de retour à l'emploi	1 524	1 067	610	457	0	- 152	-25%	- 1 067	-70%
Etudes	152	152	152	152	69,9	-	0%	- 0	0%
Dialogue social				191		191		191	
Insertion et dev. Éco. en NC				10 977		10 977		10 977	
Préformation et FP DOM				4 356		4 356		4 356	
Emplois jeunes	93 756	126 380	145 433	150 650	100	5 216	4%	82 810	122%
Projet initiative jeunes		15 245	36 283	20 000	26,9	- 16 283	-45%	20 000	
Congé solidarité		6 098	15 245	14 178	0	- 1 067	-7%	14 178	
Allocation de retour à l'activité		13 720	23 086	12 339	5,56	- 10 747	-47%	12 339	
Emploi, form. et insert. Mayotte				3 912		3 912		3 912	
CES et CEC à Mayotte			7 904	9 040		1 135	14%	9 040	
Emploi à Mayotte			10 214	10 214		-	0%	10 214	
Total	320 326	402 465	502 207	477 016	91,2	- 25 191	-5%	156 919	49%
Total à structure constante	320 326	402 465	502 207	460 130		- 42 077	-8%	460 130	

La répartition de ces crédits entre les articles qui composent le chapitre 44-03 est la suivante :



Le graphique ci-dessus met en évidence la **part prépondérante des dispositifs d'emplois aidés dans le secteur non marchand** (les contrats emplois consolidés, les contrats emplois solidarité ou encore les emplois-jeunes).

Les dispositifs d'insertion dans le **secteur marchand** (contrat d'accès à l'emploi, projet initiative jeune ou allocation de retour à l'activité) sont minoritaires.

2. La consommation des crédits du FEDOM

Le taux de consommation des crédits des dispositifs qui composent le FEDOM est inégal, ce qui se traduit par des reports d'une année sur l'autre d'un montant non négligeable (32 millions d'euros de 2000 sur 2001 et 40,2 millions d'euros de 2001 sur 2002).

Compte tenu des reports de l'année précédente, la dotation du FEDOM disponible au titre de l'année était majorée de 8 % en 2001 et 2002. Les crédits du FEDOM sont par ailleurs soumis à de nombreux mouvements de crédits en cours d'année si bien que, en tenant compte des reports et de ces mouvements, **les crédits ouverts en 2001 étaient supérieurs de 14 % aux crédits inscrits en loi de finances initiale.**

Le niveau de consommation des crédits du FEDOM varie très fortement selon les dispositifs. En 2001, les crédits des contrats emploi solidarité (CES), des contrats emploi consolidés (CEC), des contrats d'insertion par l'activité (CIA) et des emplois-jeunes ont été dépensés à plus de 97 %, voire à 100 % pour les deux principaux d'entre eux.

En revanche, les taux de consommation des crédits relatifs aux dispositifs d'aide à l'emploi marchand sont moins satisfaisants : 46 % pour la prime à la création d'emploi, 27 % pour les projets initiative jeune (PIJ), 5,6 % pour l'allocation de retour à l'activité et 88 % pour les contrats d'accès à l'emploi (CAE).

Les dispositifs d'aide à l'emploi marchand sont à l'origine des reports de crédits constatés. Cependant, **en 2001 et en 2002, les reports constatés l'année précédente ont été « recyclés » vers le financement des principaux dispositifs d'emplois aidés dans le secteur non marchand** : les contrats emploi solidarité (15 millions d'euros sur 40,2 millions d'euros de reports en 2002) et les emplois jeunes (25 millions d'euros sur 40,2 millions d'euros de reports).

En 2001, le « contrat » de gestion prévoyait le report de 40,2 millions d'euros de crédits sur le chapitre 44-03 du FEDOM et les reports de 2001 sur 2002 se sont élevés à 40,2 millions d'euros : l'ensemble des reports de 2001 sur 2002 s'explique par l'application de la régulation budgétaire.

Une question se pose : **le choix de faire porter les reports sur les dispositifs d'aide à l'emploi marchand s'explique-t-il par la difficulté de consommer ces crédits ou par la volonté de privilégier les dispositifs d'aide à l'emploi non marchand ?**

Les reports de 2002 sur 2003 devraient être d'un montant plus faible que les années précédentes puisque le projet de loi de finances rectificative pour 2002 annule des crédits à hauteur de 38,5 millions d'euros sur le FEDOM.

3. Les nouveautés du projet de loi de finances pour 2003

Dans le projet de loi de finances pour 2003, la répartition des crédits du FEDOM entre les dispositifs est sensiblement modifiée :

- quatre dispositifs font leur apparition au sein du FEDOM (développement du dialogue social ; actions d'insertion et de développement dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ; préformation et formation professionnelle dans les DOM ; emploi, formation et insertion à Mayotte) pour un total de 19,4 millions d'euros. Ces crédits étaient auparavant inscrits au chapitre 46-94 du budget du ministère de l'outre-mer ;

- trois dispositifs représentant un montant de 331,4 millions d'euros se partagent une augmentation de 20,6 millions d'euros : contrats emploi solidarité (y compris Mayotte), contrat emploi consolidé (y compris Mayotte), emplois-jeunes ;

- la dotation représentative de l'ancienne « créance de proratisation » est supprimée. En 2001 et en 2002, le chapitre 44-03 avait été abondée à due concurrence des sommes qui n'étaient plus versées en gestion au titre de la créance de proratisation, soit 31,2 millions d'euros en 2002. Dans le projet de loi de finances pour 2003, cette dotation disparaît, ce qui permet de réduire le coût pour l'Etat de l'alignement du revenu minimum d'insertion outre-mer ;

- sept dispositifs représentant un montant de 115,8 millions de euros enregistrent une baisse de 34 millions d'euros (contrats d'insertion par l'activité, contrats d'accès à l'emploi², primes à la création d'emploi, contrats de retour à l'emploi, projets initiative jeune, congé solidarité, allocation de retour à l'activité) ;

Les dispositifs créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer enregistrent tous une diminution de leurs crédits en 2003. Les crédits affectés à ces dispositifs ont été très mal consommés en 2001. Au 31 août 2002, la consommation des projets initiative jeune s'élevait à 9,8 millions d'euros et la dotation dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élève à 20 millions d'euros. A la même date, la consommation des crédits de l'allocation de retour à l'activité s'élevait à 10,3 millions d'euros et la dotation dans le projet de loi de finances pour 2003 s'établit à 12,3 millions d'euros.

Principales évolutions des crédits du FEDOM dans le projet de budget pour 2003

(en millions d'euros)

<i>Actions d'insertion et de développement dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ; préformation et formation professionnelle dans les DOM ; emploi, formation et insertion à Mayotte</i>	+ 19,4 (dont 16,8 de crédits transférés)
Contrats emploi solidarité, contrat emploi consolidé, CES et CEC à Mayotte, emplois-jeunes	+ 20,6
Créance de proratisation	- 31,2
Contrats d'insertion par l'activité, contrats d'accès à l'emploi, primes à la création d'emploi, contrats de retour à l'emploi, projets initiative jeune, congé solidarité, allocation de retour à l'activité	- 34,0
Total FEDOM	- 25,2
Total FEDOM à structure constante	- 42,0

² Selon les informations communiquées par le gouvernement la baisse des crédits des CAE s'explique par l'arrivée à échéance en 2003 des contrats entamés en 2000. Les contrats signés en 2001 et en 2002 ayant été moins nombreux, le montant de la dotation en loi de finances diminue. Le gouvernement a pour objectif de porter à 5.000 le nombre de CAE nouveaux en 2003, contre 4.500 en 2002 (et 7.000 en 2000).

Pour la première fois depuis de nombreuses années, l'analyse du projet de budget pour 2003 ne conduit pas à constater de manière résignée que les dépenses en faveur de l'emploi aidé dans le secteur non marchand progressent. Cette année, au contraire, les dépenses en faveur de l'emploi aidé diminuent, les sommes ainsi dégagées étant redéployées vers le financement d'actions prioritaires telles que le « passeport-mobilité ».

L'avenir des emplois jeunes outre-mer

A l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de budget de l'outre-mer le 8 novembre 2002, la ministre de l'outre-mer a indiqué que «*aujourd'hui près de 10 000 jeunes dans l'ensemble de l'outre-mer occupent ce type d'emploi précaire d'une durée maximale de cinq ans* », que «*le gouvernement précédent n'a pas assuré pour ces jeunes une sortie positive de ce dispositif et n'a pas respecté ses propres engagements d'élaborer et de mettre en oeuvre une instruction spécifique pour les emplois-jeunes d'outre-mer comme le prévoyait pourtant une circulaire de mon prédécesseur* », que «*pour faire face à cette situation particulièrement difficile j'ai (...) rappelé tout d'abord que tous les contrats en cours iraient à leur terme - cela me paraît à la fois normal et logique - ensuite que chaque jeune en fin de contrat bénéficierait d'un accompagnement adapté dans le cadre d'une structure de suivi individualisé* », que «*ce dispositif qui aurait dû être créé il y a plus d'un an est maintenant opérationnel. Je vous le confirme une nouvelle fois aucun jeune ne sera laissé au bord du chemin. Cela signifie que tous les jeunes pour lesquels nous n'aurons pas trouvé de solution à la fin de leur contrat verront celui-ci prolongé au cas par cas dans l'attente de cette solution.* » Elle a ajouté que, «*pour tenir compte des besoins importants du monde associatif nous étudions actuellement avec François Fillon un nouveau dispositif d'insertion des jeunes qui une fois défini comportera un volet spécifique pour l'outre-mer que je compte bien évidemment amplifier* ».

C. L'ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE

1. L'évolution globale

Le chapitre 46-94 «*action sociale, culturelle et de coopération régionale* » et un chapitre «*fourre-tout* » doté de 44,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, soit 4 % du montant total du budget proposé pour le ministère de l'outre-mer.

En 2001, 99 % des crédits de ce chapitre ont été consommés.

Le chapitre 46-94 est doté de 44,6 millions d'euros dans le projet de budget pour 2003, contre 33,2 millions d'euros en 2002, soit une progression de 34 %.

La composition de ce chapitre est profondément modifiée par rapport aux années précédentes :

- 37 % des crédits inscrits en 2002 (12,3 millions d'euros) sont transférés au chapitre 44-03 du FEDOM ;

- 8,6 millions d'euros sont transférés depuis l'ancien chapitre 68-93 dont 6,5 millions d'euros à l'article 60 « *Préformation et formation professionnelle dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie* » et 0,925 million d'euros à l'article 50 « *action sociale dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie* ».

A structure constante, la dotation de ce chapitre augmente de 50 % et les moyens nouveaux s'élèvent à 16,2 millions d'euros.

2. Les moyens nouveaux

La répartition des moyens nouveaux est la suivante :

- les crédits consacrés aux articles transférés au FEDOM sont inférieurs aux montants inscrits en 2002, ce qui permet une économie de 2,3 millions d'euros ;

- plusieurs « petits » articles bénéficient de majorations de montant réduit mais qui, en proportion, leur permettent d'augmenter beaucoup (+ 152 % pour l'article 32 des bourses en faveur des étudiants mahorais par exemple) ;

- un nouvel article 90 est créé pour financer le « **passport mobilité continuité territoriale** », dont le coût estimé pour 2003 s'établit à 17,5 millions d'euros (soit un montant à peu près l'équivalent à celui des économies réalisées sur le projet initiative-jeune et le congé solidarité).

Le « **passport-mobilité** »

Mis en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2002, il a vocation à concerner 11.000 étudiants et 5.000 jeunes en formation professionnelle.

Ce dispositif est destiné à compléter les initiatives des collectivités locales en matière de réduction du coût pour les familles de la mobilité des étudiants. L'objectif est de rendre le coût nul pour les familles.

Le « **passport-mobilité** » concerne les jeunes originaires des départements et territoires d'outre-mer, de Nouvelle-Calédonie, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, de moins de 26 ans à la date de la première demande, de nationalité française, s'inscrivant en métropole en raison de la saturation ou de l'inexistence de la filière dans la collectivité d'origine (sauf pour les boursiers) et qui ont redoublé au plus une fois au cours des deux années d'études précédentes (sauf évidemment pour le voyage initial).

Le « **passport** » est constitué d'un billet d'avion ou du remboursement du coût du billet (pour la fraction non prise en charge par les dispositifs institués par les collectivités locales).

Les étudiants bénéficient d'un voyage aller-retour annuel lorsqu'ils sont inscrits à l'université en métropole ou dans un autre pays de l'Union européenne. Ils peuvent également être aidés lorsqu'ils se rendent à des examens en métropole.

3. Les fonds du budget de l'outre-mer

Depuis quelques années, le budget du ministère de l'outre-mer abrite différents fonds. Le 15 mars 2002, votre rapporteur a adressé, dans le cadre de ses activités de contrôle, un questionnaire au secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer. La ministre de l'outre-mer du gouvernement issu des élections législatives du mois de juin a transmis les réponses à ce questionnaire le 5 juillet 2002.

Le fonds de développement des nouvelles techniques d'information et de communication

Ce fonds est régi par les dispositions d'une circulaire de février 2002 sur le fonds pour l'internet culturel et solidaire des outre-mers (FIPOM). Le gouvernement a indiqué à votre rapporteur que *« l'appellation de « fonds » recouvre en réalité ici la gestion d'une enveloppe financière spécifiquement destinée au développement des technologies de communication, créée sous l'égide et sur les crédits du ministère de l'outre-mer (article 36 du chapitre 46-94) »*. La création de ce fonds résulte d'une annonce du précédent Premier ministre lors de l'université de la communication tenue à Hourtin en juillet 2001.

Le fonds était doté de 0,76 million d'euros en loi de finances pour 2002. Le projet de loi de finances pour 2003 propose de reconduire cette enveloppe. Au 31 août 2002, année électorale, seuls 10 % des crédits avaient été consommés.

Le fonds est géré par un chargé de mission spécialisé, au sein de la direction des affaires économiques, sociales et culturelles du ministère, dans les technologies de l'information de la communication, de l'audiovisuel et des télécommunications. Le comité de gestion du fonds est composé du directeur des affaires économiques, sociales et culturelles, du sous-directeur de l'emploi, des affaires éducatives, sociales et culturelles et du chargé de mission précité.

Les crédits du fonds ne sont pas destinés à financer des opérations contractualisées dans le cadre des contrats de plan Etat-région. Lors de la première commission chargée d'attribuer des subventions, 16 projets ont été retenus dont 7 en métropole. Les opérations financées sont par exemple la numérisation d'un fonds documentaire, la réalisation de CD-ROMs, des

opérations de formation de type « Internet au féminin » ou encore le financement du site internet de la CGPME de Martinique.

Les fonds de coopération régionale

Les fonds de coopération régionale ont été créés par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Le dispositif a été étendu à Mayotte par la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Un décret du 11 avril 2001 et une circulaire du 20 décembre 2001 en précisent les modalités de fonctionnement.

Il existe un fonds par département d'outre-mer. Chaque fonds est alimenté par des crédits du ministère de l'outre-mer (article 35 du chapitre 46-94) et peut recevoir des subventions des collectivités locales ou « *de tous autres organismes* ».

En 2001, en 2002 et dans le projet de loi de finances pour 2003, la dotation des fonds s'établit à 3,5 millions d'euros, répartis également entre les quatre fonds (la création d'un cinquième fonds à Mayotte n'a pas entraîné d'augmentation des crédits). La consommation des crédits a été faible en 2001 (environ 50 %) mais s'améliore en 2002 (65 % au 31 août). Les crédits des fonds ne participent pas au financement des contrats de plan ou des DOCUP.

Chaque fonds dispose d'un comité de gestion présidé par le préfet et composé à parité de représentants de l'Etat et des collectivités locales. Les projets soumis à ce comité sont transmis pour avis aux « *chefs de postes diplomatiques* » dans les Etats environnants. En fin d'année, les comités de gestion établissent, « *à l'attention du Premier ministre, un rapport annuel sur le bilan, l'évaluation et le suivi des opérations subventionnées par le fonds de coopération régionale* ».

Selon les informations communiquées par le ministère, « *les crédits des FCR visent à promouvoir l'exercice déconcentré de la coopération régionale, l'échange d'information entre les DOM et leurs voisins et la cohérence des actions menées par les différentes instances compétentes dans les régions concernées (Etat et collectivités locales). Chaque projet doit présenter une véritable dimension régionale et doit donc associer un ou plusieurs Etats étrangers de la zone et un ou plusieurs départements d'outre-mer* ». Par ailleurs, « *les projets que ces fonds ont vocation à soutenir sont ceux qui comportent, dans tous les secteurs d'activité, des implications pour les économies en cause ou qui facilitent les échanges économiques et humains entre les collectivités d'outre-mer et leurs voisins. L'effet multiplicateur étant recherché, les fonds de coopération régionale sont en principe destinés à n'intervenir qu'en cofinancement* ».

Les projets bénéficiant de subventions concernent des domaines très divers (culture, sport, développement économique par exemple) mais il est

frappant de constater l'importance des projets ayant trait à la recherche scientifique ou médicale. Il arrive que certains dossiers n'aient qu'un lien ténu avec l'objet des fonds, le financement d'une étude de faisabilité pour l'implantation d'une grande surface par exemple.

Le fonds d'échange à buts culturels, éducatifs ou sportifs

Ce fonds, qui se décline dans les quatre départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et Miquelon, a été créé par l'article 40 de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, dont le contenu a été interprété par le ministre de l'outre-mer dans une circulaire du 8 juin 2001.

Les cinq fonds sont gérés par les préfets et les subventions accordées après avis d'un comité consultatif de programmation associant le trésorier payeur général, le recteur, les directeurs régionaux des affaires culturelles et de la jeunesse et des sports, ainsi que tout agent de l'Etat que le préfet souhaiterait associer.

Les subventions du fonds sont principalement consacrées à financer des déplacements vers la métropole ou vers des départements ou pays voisins.

Les crédits du fonds sont inscrits à l'article 10 du chapitre 46-94 du budget de l'outre-mer. Ils s'établissaient à 1,8 million d'euros en 2001. La dépense prévisionnelle pour 2002 s'établit à 2,4 millions d'euros et il est proposé de reconduire cette enveloppe en 2003. Le ministère de l'outre-mer estime que « *cette mesure très attendue connaît un réel succès* ».

Le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels pour l'outre-mer

Ce fonds a été créé par un protocole du 31 mars 1999 du ministre de la culture et du secrétaire d'Etat à l'outre-mer. Il est géré par les administrations centrales de ces deux ministères.

Chaque année, les deux ministères consacrent à ce fonds 457.347 euros. La part du ministère de l'outre-mer est inscrite à l'article 10 du chapitre 46-94.

Le protocole de 1999 prévoit que les projets sont choisis en fonction de leur « *apport en terme de développement culturel* » et du critère d' « *ouverture du champ géographique au delà d'un DOM ou TOM déterminé et de l'hexagone* ». Il est par ailleurs précisé que « *l'aide du fonds ne peut être assimilée aux subventions de fonctionnement dont bénéficient les structures culturelles ou confondues avec elles* », que « *le partenariat entre plusieurs structures culturelles sera plus spécifiquement encouragé* », que « *le fonds ne peut soutenir que des projets ponctuels et qui n'ont pas vocation à être financés durablement* » et que « *le fonds ne peut apporter un concours supérieur à 40 % du coût total du projet* ».

III. LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

Deux chapitres du budget de l'outre-mer versent des subventions de fonctionnement aux collectivités locales :

- le chapitre 41-51 « *subventions obligatoires en faveur des collectivités locales* » est en réalité une dotation de compensation aux collectivités locales d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties en application des dispositions de l'article L. 2353-3 du code général des collectivités territoriales et de l'article 16 de la loi de finances pour 1988 (n°87-1060 du 30 décembre 1987).

La dotation de ce chapitre s'établit à 4,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003. Cette augmentation de 8 % par rapport à 2002 correspond à un ajustement aux besoins, ce chapitre étant les années précédentes sous doté en loi de finances initiale.

- le chapitre 41-91 « *subventions de caractère facultatif aux collectivités locales* » est doté de 20,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, en progression de 99 % par rapport à 2002.

Cette augmentation est due principalement à l'inscription dans le projet de loi de finances initiale de 9 millions d'euros destinés à la Nouvelle-Calédonie (article 34), qui étaient auparavant transférés en gestion à partir du chapitre 68-93.

A structure constante, l'augmentation des crédits du chapitre s'établit à 11,6 % et s'explique par la mise en œuvre de la convention spécifique avec Wallis et Futuna, le renforcement des moyens de fonctionnement des radars dans les terres australes et antarctiques françaises et par la montée en puissance de la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte.

Le quart des crédits du chapitre 41-91 est constituée de la dotation de fonctionnement versée par l'Etat aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui représente un peu plus du quart des recettes ordinaires des TAAF.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2002 propose de majorer les crédits de ce chapitre de 6,5 millions d'euros en crédits de

paiement en vue de financer des subventions d'équilibre à certaines collectivités ultramarines.

B. LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT

Les deux chapitres de subventions d'équipement aux collectivités locales sont :

- le chapitre 67-51 « *travaux divers d'intérêt local* » est doté en loi de finances mais ses crédits sont mal consommés. En 2002, la dotation en loi de finances s'établissait à 1,3 million d'euros alors que 4 millions d'euros non consommés en 2001 étaient reportés sur 2002 ;

- le chapitre 67-54 « *subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques* » n'est pas doté en loi de finances et vit sur un « matelas » de reports. 30 millions d'euros ont été ouverts sur ce chapitre en 2001 et 22,1 millions d'euros en 2002. Le taux de consommation des crédits ouverts était de 26 % en 2001.

C. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Le chapitre « réservoir » 68-93 « *Actions diverses en faveur du développement de la Nouvelle-Calédonie* » étant à juste titre supprimé dans le projet de loi de finances pour 2003, deux chapitres du budget de l'outre-mer sont désormais spécifiques à la Nouvelle Calédonie :

- **le chapitre 36-01** « *Subventions aux établissements publics d'Etat en Nouvelle-Calédonie* » rassemble des subventions versées à l'agence de développement rural et d'aménagement foncier et à l'agence de développement de la culture kanak.

L'article 23 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit le transfert de ces établissements publics à la Nouvelle-Calédonie sur demande du Congrès. Le transfert de l'institut de formation des personnels administratifs étant effectif depuis 1^{er} janvier 2002. En conséquence, le présent projet de loi de finances transfère les crédits correspondants (0,3 million d'euros) à la dotation générale de compensation inscrite au chapitre 41-56.

La subvention à l'agence de développement rural et d'aménagement foncier est reconduite en 2003 à un niveau identique à celui de 2002, sans indexation. Son montant s'établit à 1,1 million d'euros.

La subvention à l'agence de développement de la culture Kanak est majorée de 250.000 euros correspondant au redéploiement des crédits de l'ancien chapitre 98-93. Son montant s'établit à 1 million d'euros.

Aucune demande n'a été formulée s'agissant du transfert de ces deux agences.

- **le chapitre 41-56** « *Dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie* » est divisé en trois dotations : la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale de compensation et la dotation globale de construction et d'équipement des collèges.

Ces dotations ont été créées pour tenir compte des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Les deux premières sont indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) mentionnée au chapitre III du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales tandis que la troisième évolue comme la population scolarisée en Nouvelle-Calédonie.

Le montant total des trois dotations prévu pour 2002 s'établit à 84,3 millions d'euros.

La dotation globale de fonctionnement, avec 70,9 millions d'euros, représente 84 % de ce total. L'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit qu'elle est versée aux provinces pour financer leurs charges en matière d'action sociale, de santé, d'enseignement primaire public et de fonctionnement des collèges publics. Cette dotation globalise les concours précédemment versés par l'Etat aux provinces. Elle est répartie entre elles à hauteur de la part perçue par chacune d'elle en 1999.

En 2002, la dotation globale de fonctionnement progresse de 2,29 %, correspondant à l'indexation sur la DGF.

La dotation de construction et d'équipement des collèges voit son montant porté à 10,6 millions d'euros, soit 2,2 millions d'euros de plus qu'en 2002. Cette augmentation est due pour 330.549 euros à l'application des règles d'indexation (le taux d'évolution de la population scolarisée) et pour 1,9 million d'euros à un ajustement de son montant.

La dotation globale de compensation compense les transferts de compétence par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie selon des modalités proches de celles prévues pour la métropole par les articles L. 1614-1 à L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales.

La compensation porte sur les transferts de compétences en matière de services du vice-rectorat, service de l'inspection du travail, service du commerce extérieur et une partie du service des mines et de l'énergie chargé de la réglementation des hydrocarbures et de certains minerais.

L'entrée en vigueur des transferts de compétence est subordonnée à la signature d'une convention entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie. Le gouvernement a indiqué à votre rapporteur que trois conventions avaient été signées, de même que les arrêtés d'approbation relatifs au transfert des services compétents pour le commerce extérieur et l'inspection du travail. L'arrêté relatif au vice-rectorat serait sur le point d'être signé par le ministre de l'éducation nationale. En revanche, « aucune information n'a pu être obtenue concernant le service des mines ».

Le montant de cette dotation est passé de 1,8 million d'euros dans la loi de finances pour 2000 à 2,8 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, soit une progression de 55 % en trois ans.

Pourtant, **aucun crédit n'a encore été dépensé par l'Etat**. Au premier janvier 2002, les crédits ouverts pour la dotation de compensation s'élevaient 5,8 millions d'euros, dont 3,2 millions d'euros de reports des années précédentes.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, le montant de la dotation de compensation augmente encore de 6,8 % pour s'établir à 2,8 millions d'euros. Cette augmentation de 181.454 euros est due pour 60.000 euros à l'application de l'indexation sur le taux d'évolution de la DGF et pour 121.000 euros à la poursuite du transfert depuis le budget de l'éducation nationale des moyens de fonctionnement du vice-rectorat, dont on se demande comment il parvient à fonctionner à mesure que les crédits disparaissent du budget de l'éducation sans être versés à la Nouvelle-Calédonie par le budget de l'outre-mer.

A juste titre, le projet de loi de finances rectificative pour 2002 propose de supprimer 3,2 millions d'euros sur le chapitre des dotations en faveur de la Nouvelle-Calédonie, les crédits de la dotation de compensation non versés au cours des années précédentes étant devenus sans objet.

- s'agissant de **l'ancien chapitre 68-93**, il faut noter que, compte tenu des règles de conversion des autorisations de programme ouvertes sur ce chapitre en crédits de paiement, un écart non négligeable apparaît entre le montant du chapitre en 2002, 33,8 millions d'euros, et le montant des anciens crédits de ce chapitre répartis en 2003 entre les autres chapitres du budget du ministère, dont la somme produit un montant de 40,4 millions d'euros.

D. LES DOTATIONS VERSÉES À MAYOTTE

1. La dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte

La dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte a été créée par l'article 38 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

Cette dotation est versée aux communes. Elle comprend une part de fonctionnement et une part d'investissement, qui sont réparties par le fonds intercommunal de péréquation.

La part « fonctionnement » comprend deux enveloppes. L'une, alimentée par la dotation inscrite au budget de l'outre-mer, a été répartie en totalité pour l'année 2002. Le projet de loi de finances pour 2003 propose de majorer de 500.000 euros sa dotation, le ministère de l'outre-mer indiquant qu' « une dotation de 7,55 euros par habitant en 2002 s'avère très inférieure aux besoins chiffrés par les services de l'Etat dans l'archipel » et que, par ailleurs, « les communes de Mayotte n'ont actuellement pas la possibilité juridique de former des communautés de communes ou des communautés d'agglomération mieux dotées ». La dotation de rattrapage est donc conçue comme l'équivalent mahorais de la dotation d'intercommunalité.

L'autre, alimentée par la péréquation des recettes fiscales est répartie entre les communes en fonction, pour 70 %, de leur population et, pour 30 %, de leur superficie.

Evolution des dotations à la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte

(en euros)

	2002	2003	Evol. en %	Conso. au 31/08/02
Titre IV	990 919	1 490 919	50,5%	100,0%
Titre VI	2 744 000	4 000 000	45,8%	0,0%
Total	3 734 919	5 490 919	47,0%	26,5%

Les recettes de la part « investissement » comprennent la dotation du ministère de l'outre-mer et les recettes provenant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)³. Ces ressources sont réparties par un comité de gestion comprenant des représentants de l'Etat, des communes et de

³ Le projet, jamais mis en œuvre en métropole car il se heurte aux réticences des élus locaux, de transformer le FCTVA en une dotation de l'Etat aux collectivités locales a été concrétisé à Mayotte.

la collectivité départementale. La première répartition est prévue pour novembre 2002.

2. Le fonds mahorais de développement

Le fonds mahorais de développement a été créé par l'article 43 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

Evolution de la dotation de l'Etat au fonds mahorais de développement (en euros)

	2002	2003	Evol. en %	Conso. au 31/08/02
Titre IV	533 572	533 572	0,0%	0%
Titre VI	305 000	381 000	24,9%	0%
Total	838 572	914 572	9,1%	0%

L'objet du fonds est décrit ainsi par le ministère de l'outre-mer en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur :

« Il a pour objet le financement par l'octroi de subventions d'investissement, de projets publics ou privés d'aménagement et d'équipement du territoire et le soutien au développement des entreprises. Le fonds doit permettre également le financement de l'installation et du fonctionnement de l'agence de développement dont la création est prévue par l'article 44 de la loi sous forme d'un groupement d'intérêt public.

« L'article 1er de son décret d'application en cours de signature précise que les ressources du fonds proviennent des budgets annuels du ministère chargé de l'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte ainsi que de toute autre source publique y compris communautaire.

« L'article 5 désigne le préfet comme ordonnateur du fonds et prévoit l'établissement d'un rapport annuel de suivi des réalisations et des résultats.

« L'action du comité de gestion du fond prévu à l'article 5 du décret permettra de rationaliser les conditions d'attribution des aides à Mayotte et d'élaborer des critères de choix communs aux partenaires, en faisant jouer la complémentarité entre les outils pour les inscrire dans une perspective de développement équilibré et durable. Il devrait ainsi contribuer à une meilleure lisibilité et transparence de l'action publique à Mayotte et de ses résultats.

« En effet, le comité de gestion rassemble dans une seule instance la sélection de l'ensemble des aides en prévoyant la suppression de la commission locale d'agrément créée par arrêté du préfet.

« Le conseil général de Mayotte a exprimé le 19 juillet dernier un avis favorable sur le projet de décret.

« La publication du texte permet en outre la mise en place de l'agence de développement dès parution de l'arrêté d'approbation de la convention constitutive du GIP et la délégation locale des crédits inscrits au budget 2002 du ministère de l'outre-mer (533 572 € au chapitre 41-72 article 72

« Une dotation de 762 000 € d'investissement est également inscrite au budget du ministère de l'outre-mer, chapitre 68-01 article 30. Elle devrait permettre de doubler la capacité d'intervention des aides locales à l'investissement des entreprises et d'accompagner la création de la nouvelle aide au conseil au bénéfice de cent cinquante entreprises supplémentaires.

« Le fonds doit par ailleurs permettre dans les 10 années à venir de pourvoir à l'aménagement et à l'équipement de plusieurs zones d'activités artisanales et industrielles dont la création conditionne la poursuite de l'émergence de nouvelles entreprises et le développement d'emplois salariés ou indépendants. Il pourra aussi assurer un soutien à plusieurs dizaines de projets d'entreprises, soit directement par subvention, soit indirectement par la mise en œuvre d'outils d'ingénierie financière développés par l'agence française de développement et ses filiales aux bénéficiaires des entreprises mahoraises. »

IV. L'AIDE AU LOGEMENT

A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER

Interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, le ministère de l'outre-mer lui a transmis les éléments reproduits ci-après :

Les orientations de la politique du logement outre-mer

« Le logement reste avec le développement économique, la priorité dans les départements d'outre-mer. La politique du logement doit s'inscrire dans un contexte de contraintes spécifiques où dominent :

« - des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique très forte (1,6 % par an), quatre fois supérieure en moyenne à celle de la métropole.

« - un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage élevé de 28 % en moyenne.

« - des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel (risques, morphologie) et au sous-équipement des villes et des quartiers.

*« - des collectivités locales en situation financière difficile.
« - un parc de logements insalubres ou sous-équipés qui, bien qu'en diminution, reste très important.
« (...) Quatre grandes orientations seront favorisées :
« - la relance du logement locatif intermédiaire garant d'une plus grande mixité sociale et d'une meilleure fluidité du parcours résidentiel. A cette fin des mesures de financement du logement locatif intermédiaire s'appuieront largement sur un mécanisme de défiscalisation rénové des investissements outre-mer.
« - la nécessaire relance de la réhabilitation du patrimoine existant pourra s'appuyer sur des conditions de financement plus favorables et sur un allègement des charges des propriétaires bailleurs. Une attention particulière sera portée à la mise aux normes des habitations face aux risques naturels.
« - l'accession sociale à la propriété sera encouragée en s'appuyant sur le savoir faire des organismes des logements sociaux, en s'inspirant notamment de l'expérience du logement en accession différée et plus largement de la vente de logements locatifs.
« - l'aide à la personne sera modernisée pour alléger les charges des familles les plus démunies, pour aller vers une égalité de traitement avec les loyers plafonds de l'allocation de logement applicables en métropole. »*

B. UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE DE LA LBU DEPUIS 1998 ?

L'évolution des crédits de la ligne budgétaire unique depuis 1998 présente certaines caractéristiques satisfaisantes :

- au 1^{er} janvier 1998, les autorisations de programme « en compte », c'est-à-dire ouvertes et non encore totalement couvertes par des crédits de paiement, représentaient un montant de 2,3 millions d'euros. A cette date, 1,5 million d'euros avait été dépensé pour couvrir ces AP. la « dette » de la LBU, c'est-à-dire les crédits de paiement à dépenser pour achever de couvrir l'ensemble des AP ouvertes, s'élevait à 0,8 million d'euros.

Les CP disponibles pour 1998 s'établissant à 184,4 millions d'euros, il aurait fallu, en reconduisant chaque année cette dotation, en la consommant intégralement, et en l'absence de l'ouverture de nouvelles AP, 4,5 années pour achever de couvrir les AP déjà ouvertes ;

- au 1^{er} janvier 2002, la « dette » avait diminué et le niveau de CP disponibles pour 2002 permettait de couvrir les AP déjà ouvertes en 3,1 années.

Depuis 1998, la gestion budgétaire des crédits de la LBU a gagné en « réalisme » et la capacité de couvrir les AP ouvertes par des crédits de paiement s'est améliorée. L'augmentation du montant des nouvelles autorisations de programme a été trois fois inférieure à celle des crédits de

paiement supplémentaires, ce qui a permis de faire diminuer le stock d'AP « en compte » et de ramener de 35 % à 30 % la proportion des AP ouvertes au 1^{er} janvier de l'année n'ayant pas encore été couverte par des crédits de paiement.

Les prévisions pour 2002 font apparaître que l'évolution favorable constatée depuis 1998 pourrait être inversée.

Evolution de la « dette » de la LBU depuis 1998

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	01/98 en %
AP en compte au 1er janvier	2 396,4	2 627,6	1 855,5	2 053,2	1 921,9	-14%
CP en compte au 1er janvier	1 563,6	1 780,4	1 294,7	1 436,5	1 169,4	-8%
"Dette" au 1er janvier	832,8	847,1	560,7	616,7	752,5	-26%
"Dette" en % des AP en compte	34,8	32,2	30,2	30,0	39,2	
AP disponibles pour l'exercice	255,6	261,9	268,1	287,1	290,6	12%
CP disponibles pour l'exercice	184,4	238,6	275,6	273,4	239,3	48%
"Dette"/CP disponibles	4,5	3,6	2,0	2,3	3,1	

L'augmentation de 48 % entre 1998 et 2001 des crédits de paiement disponibles pour l'exercice permet de réduire le délai théorique de couverture des AP « en compte » par des crédits paiement. La pertinence de cet indicateur doit cependant être évaluée à l'aune du taux de consommation des crédits de la LBU.

C. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA LBU

Les autorisations de programme ouvertes chaque année au titre de la ligne budgétaire unique sont engagées dans l'année dans une proportion très élevée (supérieure à 90 %), mais décroissante depuis 1998.

Entre 1998 et 2001, le montant des AP ouvertes au titre d'un exercice augmenté de 44 millions d'euros alors que celui des reports est passé de 0 à 24 millions d'euros. Par conséquent, plus de la moitié de l'augmentation des AP depuis 1998 s'est traduite par des reports plutôt que par des engagements d'AP nouvelles.

La consommation des aides à la pierre est meilleure que celle des crédits consacrés à la lutte contre l'habitat insalubre.

Evolution de la consommation des autorisations de programme du chapitre 65-01

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	01/98 en %
AP disponibles pour l'exercice	244,9	259,6	261,5	288,2	314,6	17,7%
Art. 10 aide à la pierre	220,2	232,6	219,5	235,1	263,9	6,8%
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	24,7	27,0	37,5	45,1	38,1	82,6%
Art.30 50 pas géométriques			4,6	8,0	12,6	
Reportis sur l'exercice suivant	0,1	0,1	9,0	24,2	27,9	25152,1%
Art. 10 aide à la pierre	0,0	0,0	0,3	5,6	12,6	11748,9%
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	0,0	0,0	5,3	10,7	3,7	21675,5%
Art.30 50 pas géométriques			3,4	8,0	11,6	
Taux de consommation en %	100,0	100,0	96,5	91,6	91,1	
Art. 10 aide à la pierre	100,0	100,0	99,9	97,6	95,2	
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	99,8	99,9	85,8	76,3	90,3	
Art.30 50 pas géométriques			25,0	-	8,0	

NB : les données relatives à 2002 sont des prévisions.

En crédits de paiement, l'écart entre le taux de consommation des aides à la pierre et celui des crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre est beaucoup plus frappant, le taux de consommation de ces derniers étant inférieur au quart des crédits disponibles pour l'exercice.

Au 31 août 2002, la tendance constatée les années précédentes semblait confirmée puisque les crédits en faveur de l'aide à la pierre étaient consommés à 75 % tandis que moins de 10 % des crédits consacrés à la résorption de l'habitat insalubre avaient été dépensés.

Evolution de la consommation des crédits de paiement du chapitre 65-01

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	01/98 en %
CP disponibles pour l'exercice	184,4	238,6	275,6	273,4	239,3	48,3%
Art. 10 aide à la pierre	180,2	210,0	217,3	207,7	175,4	15,3%
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	4,2	28,5	53,7	59,2	55,9	1309,5%
Art.30 50 pas géométriques			4,6	6,4	7,9	
Reportis sur l'exercice suivant	9,3	35,2	64,4	75,2	40,2	708,6%
Art. 10 aide à la pierre	7,8	13,1	18,9	23,5	0,6	201,3%
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	1,5	22,1	43,7	45,3	39,6	2920,0%
Art.30 50 pas géométriques			1,8	6,4	-	
Taux de consommation en %	95,0	85,2	76,6	72,5	83,2	
Art. 10 aide à la pierre	95,7	93,8	91,3	88,7	99,7	
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	64,3	22,5	18,6	23,5	29,2	
Art.30 50 pas géométriques			60,9	-	100,0	

NB : les données relatives à 2002 sont des prévisions.

En 2000, le « contrat » de gestion du ministère de l'outre-mer prévoyait le report de 54,4 millions d'euros sur l'exercice 2001. Les reports constatés ont été supérieurs à cette obligation (64,4 millions d'euros). En 2001, le contrat de gestion n'imposait aucun report sur le chapitre 65-01, et les reports constatés ont été supérieurs à ceux de 2000 (72,5 millions d'euros).

D. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2003

Depuis la suppression totale de la créance de proratisation dans la loi de finances pour 2002, la lisibilité de l'évolution des crédits en faveur du logement est meilleure.

En autorisation de programme, le projet de loi de finances pour 2003 propose de reconduire le montant votés en 2002, soit 287,5 millions d'euros. La répartition de cette enveloppe entre l'aide à la pierre et la résorption de l'habitat insalubre suscite des interrogations puisque les crédits les mieux consommés (aide à la pierre) voient leur dotation progresser de 1 million d'euros pour s'établir à 256,5 millions d'euros, tandis que les crédits les moins consommés (habitat insalubre) augmentent de 2,5 millions d'euros, et s'élèvent à 30 millions d'euros.

En crédits de paiement, les aides à la pierre augmentent de 11,2 millions d'euros (+ 8 %) tandis que les crédits en faveur de la résorption de l'habitat insalubre, malgré leur mauvais taux de consommation, augmentent de 2,4 millions d'euros (+ 22,6 %).

V. LES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT

A. LE FIDOM

1. Un fonds qui ne correspond plus à sa vocation d'origine

Le fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM) est régi par les dispositions du *décret n° 84-712 du 17 juillet 1984 portant réforme du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer*.

Il décrit comme étant un fonds d'intervention devant concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire dans les départements d'outre-mer. Ses crédits sont répartis par un comité directeur

présidé par le ministre de l'outre-mer et composé de directeurs d'administration centrale et de parlementaires.

En pratique, le **FIDOM ne fonctionne pas comme les textes le prévoient**. L'écart entre les textes et la pratique a été décrit par votre rapporteur dans un rapport d'information publié en novembre 2001⁴.

Depuis 1994, le comité directeur ne s'est plus réuni car sa marge de manœuvre sur l'utilisation des crédits du FIDOM est devenue presque nulle, le fonds étant aujourd'hui principalement utilisé pour financer la part de l'Etat dans les contrats de plan Etat-région. Les opérations financées par le FIDOM sont donc décidées au plan local, par les préfets et les collectivités locales cocontractantes.

Les crédits du FIDOM sont aujourd'hui divisés par l'administration en trois enveloppes : les crédits des contrats de plan ; les « dépenses obligatoires », décidées par le cabinet du Premier ministre ; les dépenses diverses, qui correspondent à des opérations proposées par les préfets et choisies par le « comité restreint », qui est composé de fonctionnaires du ministère de l'outre-mer et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Répartition des autorisations de programme ouvertes au titre du FIDOM

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002
Contrats de plan	25,9	28,6	47,0	46,5
Dépenses "obligatoires"	2,3	1,5	0,3	
Dépenses diverses	3,3	3,8	4,6	4,7
Total	31,5	33,9	51,9	51,2

2. La consommation des crédits du FIDOM

Depuis quelques années, la régulation budgétaire dans le cadre des « contrats » de gestion se traduit par le report de crédits sur l'exercice suivant. En 2000, 96,4 % des reports de crédits de paiement du FIDOM s'expliquaient par l'application du contrat de gestion.

En 2001, le contrat de gestion n'a pas concerné le FIDOM mais 7,4 millions d'euros sur les 44,2 millions d'euros disponibles au titre de 2001 ont été reportés sur 2002, soit un **taux de consommation de 83,1 % (le plus élevé de tous les chapitres d'investissement du budget de l'outre-mer)**. Ces reports se décomposaient en 5,3 millions d'euros de crédits non délégués et de 2,1 millions d'euros de crédits sans emploi.

⁴ « Le fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer – la banalisation d'un instrument original », 2001-2002, n° 93.

Le taux de consommation des crédits de paiement délégués s'établit à 94,6 %. Sachant que, comme le montrait le rapport d'information de votre rapporteur, le taux de consommation des crédits délégué est supérieur à 95 %, le taux de consommation du FIDOM qui aurait résulté de la délégation aux préfets de la totalité des crédits aurait vraisemblablement dépassé 90 %.

En 2001, 90,6 % des autorisations de programme ouvertes ont été déléguées aux préfetures.

L'année 2002 devrait marquer la disparition totale des anciennes sections décentralisées du FIDOM, supprimées depuis 1997 mais caractérisées par des difficultés à consommer les crédits résiduels restant sur le chapitre 68-03. En 2001, 60 % des crédits disponibles ont été consommés et 10 millions d'euros ont été reportés sur 2002. Au 31 août 2002, seuls 5,4 millions d'euros étaient encore disponibles.

3. Les crédits proposés pour 2003

La participation du FIDOM au financement des contrats de plan Etat-région 2000-2007 s'élève à 291,1 millions d'euros, soit 41,6 millions d'euros par an pendant sept ans.

En 2001 et en 2002, le montant d'autorisations de programme inscrit dans les lois de finances a été supérieur au montant de cette « tranche théorique » (respectivement 51,9 millions d'euros et 51,3 millions d'euros). Le projet de loi de finances pour 2003 ajuste cette dotation à la baisse en proposant 39,7 millions d'euros, soit une diminution de 33 %.

Sur les trois années 2001, 2002 et 2003, le montant des autorisations de programme ouvertes devrait s'élever à 142,9 millions d'euros, soit un montant supérieur au minimum requis pour honorer les engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan.

Afin que les engagements de l'Etat soient intégralement tenus au terme des sept années des contrats de plan, le montant des crédits de paiement dépensés doit également s'établir en moyenne à 41,6 millions d'euros par an.

Les crédits de paiement ouverts s'élevaient à 28,9 millions d'euros en 2001 et à 44,4 millions d'euros en 2002. Le montant proposé pour 2003 s'établit à 37,8 millions d'euros (- 14 %). Pour les trois années, le montant des crédits de paiement devrait être inférieur au minimum nécessaire au respect des engagements contractuels de l'Etat.

L'évolution des crédits de paiement suscite deux interrogations :

- pourquoi le seul chapitre d'investissement à enregistrer une diminution de ses moyens est-il celui dont les crédits sont le mieux consommé ?

- la réduction des crédits de paiement est-elle susceptible d'entraîner le ralentissement de la mise en œuvre des opérations des contrats de plan et, surtout, fait-elle courir le risque de voir la règle du « dégage­ment d'office »⁵ s'appliquer à des crédits accordé par l'Union européenne aux départements d'outre-mer ?

4. L'absence de prise en compte des préconisations de votre rapporteur

Dans son rapport consacré au FIDOM présenté en novembre 2001, votre rapporteur formulait diverses suggestions tendant à améliorer la gestion du FIDOM et l'évaluation de l'emploi de ses crédits :

- s'agissant de l'évolution du régime juridique du FIDOM, le ministère de l'outre-mer a indiqué que la rédaction d'un nouveau décret était en cours ;

- s'agissant de la connaissance et de l'évaluation de l'emploi des crédits, la situation n'a pas évolué depuis un an. Votre rapporteur préconisait l'élaboration d'un « tableau de bord » simple permettant d'avoir une idée du rythme de réalisation des opérations, de leur montant moyen, des secteurs dans lesquels elles sont réalisés, des bénéficiaires des crédits, de la part du FIDOM dans le total du coût des opérations de manière à mettre en évidence l'effet de levier des crédits du FIDOM.

L'évolution vers l'élaboration de ce type d'indicateurs de gestion (l'analyse de l'impact économique et social des dépenses du FIDOM relevant plutôt de l'évaluation globale prévue par les contrats de plan) n'a pas été engagée.

La « matière première » nécessaire à la réalisation de ces indicateurs, les rapports de gestion transmis par les préfetures en application du décret de 1984, restent d'une qualité inégale et surtout d'un grande hétérogénéité de

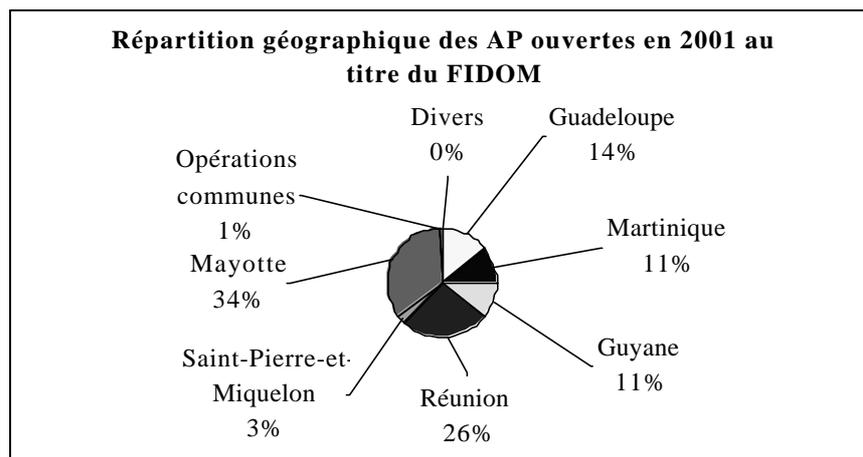
⁵ *L'article 31 du règlement (CE) n° 1260/1999 du conseil européen du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels prévoit que « la part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la Commission (...) est déagée d'office par la Commission ; la participation des Fonds à cette intervention est diminuée d'autant ».*

présentation des données. Il serait utile que le ministère de l'outre-mer transmette aux préfetures un document standard retraçant l'ensemble des informations pertinente, les services déconcentrés étant chargés de fournir les données.

En 2001, dans certains départements, la qualité des rapports de gestion des préfetures s'est cependant améliorée. De timides tentatives d'expliquer à quoi ont servi les crédits du FIDOM font leur apparition. A la Réunion et à Mayotte, la présentation de l'état d'avancement des opérations en cours est très claire. Cependant, lorsque l'information existe, elle n'est jamais exploitée, synthétisée et présentée de manière problématique. En novembre 2002, le rapport relatif à la gestion du FIDOM en Guyane n'était toujours pas disponible.

5. Répartition géographique des crédits du FIDOM

La répartition géographique des autorisations de programme déléguées en 2001 est la suivante :

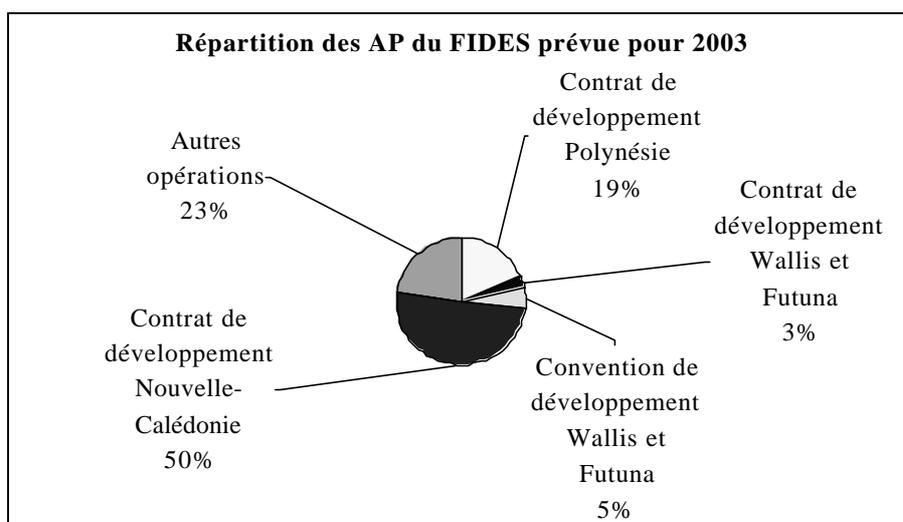


B. LE FIDES

1. Les crédits accordés au FIDES

Les crédits du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) figurent au chapitre 68-90 du budget de l'outre-mer. Comme le FIDOM, le FIDES disposait auparavant de sections décentralisées qui ont été supprimées en 1997. Au 31 août 2002, il ne restait plus que 192.676 euros sur le chapitre 68-92 qui accueillait les crédits de ces sections.

Les crédits du FIDES servent principalement à financer le contrat de développement 2000-2003 entre l'Etat et la Polynésie française, le contrat de développement 2000-2004 avec Wallis et Futuna et le contrat de développement 2000-2004 avec la Nouvelle-Calédonie. Dans le projet de loi de finances pour 2003, le financement d'une convention de développement avec Wallis et Futuna est également prévu.



Le projet de loi de finances pour 2003 marque une amélioration de la lisibilité de l'évolution des crédits du FIDES puisque, grâce à la suppression du chapitre « réservoir » 68-93, les crédits destinés au financement de la Nouvelle-Calédonie, auparavant transférés en gestion au FIDES, y figurent dès le projet de loi de finances. Les crédits ainsi transférés s'élèvent à 21,9 millions d'euros.

Le montant des autorisations de programme inscrites dans le projet de loi de finances passe de 26.5 millions d'euros à 46.2 millions d'euros, soit une augmentation de 74 %.

L'augmentation de 35 % des crédits de paiement, dont le montant inscrit dans le projet de loi de finances s'élève à 49,4 millions d'euros, s'explique par la même raison.

2. La consommation des crédits du FIDES

Les trois derniers exercices budgétaires clos ont été marqués par une amélioration de la consommation des crédits du FIDES.

La consommation des crédits du FIDES de 1999 à 2001

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001
Crédits mandatés	60,2	53,3	60,4
Crédits non délégués	50,4	45,6	15,9
Crédits sans emploi	13,9	3,5	1,8
Total crédits disponibles	124,5	102,4	78,0
Total reports sur l'exercice suivant	64,3	49,1	17,6
Part en % des reports dans le total disponible	51,7	48,0	22,6
Part en % des crédits non délégués dans le total disponible	40,5	44,6	20,3
Part en % des crédits non délégués dans les reports	78,4	92,9	89,9
Part en % des crédits sans emploi dans les crédits délégués	18,8	6,1	2,9

Il ressort du tableau ci-dessus que :

- la part des reports sur l'exercice suivant dans le total disponible pour l'exercice diminue et passe de plus de 50 % à environ 20 % (ce qui signifie que le taux de consommation est passé de 50 % à près de 80 %) ;

- la part des reports dus à des difficultés de consommation locale est passée de près du quart à 10 % en trois ans, 90 % des reports étant dus au fait que les crédits n'ont pas été délégués aux services déconcentrés ;

- le taux de consommation des crédits délégués aux hauts commissariats est passé de 82 % en 1999 à 97 % en 2001.

Le FIDES présente une caractéristique du point de vue de l'application du « contrat » de gestion. Alors que le « contrat » de 2001 prévoyait le report sur 2002 de 30,5 millions d'euros, seulement 17,6 millions d'euros ont été reportés.

C. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES EN GUYANE

La chapitre 58-01 « *Infrastructures en Guyane* » est un vestige du plan de développement des infrastructures de base lancé en 1979 et qui a entraîné la naissance de ce chapitre.

La dotation proposée pour 2003 est identique à celle de 2002 en autorisations de programme (1,2 million d'euros) et en baisse de 49 % en crédits de paiement.

Les infrastructures financées en 2000, 2001 et 2002

Le ministère de l'outre-mer a transmis les éléments suivant à votre rapporteur spécial :

« *I - ROUTES*

« *Les investissements routiers sont financés par le chapitre 58-01, par le ministère de l'équipement, par le fonds d'investissement des routes et des transports et pour l'Europe. Les crédits délégués ont permis de terminer des aménagements routiers de la RNI (mise à 2 x 2 voies de la section Balata-Maringouins et travaux au delà d'Iracoubo)) et d'engager les travaux de la liaison Régina-Saint-Georges de l'Oyapock sur 84 km.*

« *Actuellement cette route est ouverte à la circulation à l'état de piste et devrait être achevée fin 2003 avec la réalisation du pont sur l'Approuague. Le pont sur l'Oyapock est en cours d'études.*

« *II – PORTS*

« *Les crédits ont permis de commencer les travaux d'aménagement du port de l'ouest guyanais à Saint-Laurent du Maroni. Les ouvrages actuels comprennent une surface de terre-plein, un hangar et une cale d'accostage pour le bac. Ces infrastructures et ces superstructures vétustes nécessitent d'importants travaux de réparations.*

« *III – AEROPORTS*

« *S'agissant des aéroports, les montants délégués auront permis notamment de terminer les opérations d'aménagement de la plate-forme de Rochambeau ainsi que des parkings publics. »*

TROISIÈME PARTIE : LES DOSSIERS À SUIVRE EN 2003

I. UNE LOI DE PROGRAMME

Le Président de la République, durant la campagne électorale préalable à sa réélection, a annoncé l'inscription à l'ordre du jour du Parlement d'un projet de loi de programme relatif à l'outre-mer.

Ce texte devrait être présenté au conseil des ministres avant la fin de l'année 2002 et être consacré à la mise en œuvre des propositions formulées pendant la campagne présidentielle, et en particulier de nouvelles exonérations de charges sociales, la mise en place d'un revenu minimum d'activité, un salaire parental, une assurance maladie universelle, la réforme des dispositifs de défiscalisation.

II. 2003, ANNÉE FISCALE ?

A. LES SPÉCIFICITÉS FISCALES DE L'OUTRE-MER

Les contribuables résidant fiscalement outre-mer bénéficient d'avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée, de taxe intérieure sur les produits pétroliers ou encore de droits d'enregistrement.

Par ailleurs, les entreprises implantées outre-mer bénéficient, en applications des dispositions de la loi « Perben » de 1994, puis de la loi d'orientation de 2001, d'exonérations de charges sociales.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, la « dépense fiscale » en faveur de l'outre-mer est estimée pour 2003 à **1.991 millions d'euros**, dont 650 millions d'euros au titre de la « défiscalisation » (32 %). Ce montant est à peu près identique à celui de l'estimation pour 2002 inscrite dans le projet de loi de finances pour 2002.

Le coût des exonérations de charges sociales inscrit au budget du ministère des affaires sociales dans le projet de loi de finances pour 2003 est estimé à **523,54 millions d'euros**, soit une augmentation de 49 % par rapport à 2002. L'estimation du coût de ces exonérations dans la loi de finances pour

2002 (350 millions d'euros)s'est révélée inférieure aux besoins constatés, si bien que la loi de finances rectificative de l'été 2002 a majoré les crédits du chapitre 44-77 du budget du ministère des affaires sociales.

Le coût pour l'Etat en 2003 de la dépense fiscale et des exonérations de charges sociales devrait s'élever à 2.515 millions d'euros, soit deux fois et demi le budget proposé pour le ministère de l'outre-mer.

1. La spécificité de l'outre-mer en matière d'impôt sur le revenu

En application de l'article 197 du code général des impôts, les contribuables résidant fiscalement dans les départements d'outre-mer bénéficient d'une réduction de 30 % des cotisations d'impôt sur le revenu (40 % en Guyane). Interrogé sur les raisons de cette spécificité, le ministère de l'outre-mer a transmis les éléments de réponse suivants :

Les réductions d'impôt sur le revenu de 30 % et 40 % en faveur des personnes qui résident dans les départements d'outre-mer sont issues de l'article 3 de la loi n° 60-1368 du 21 décembre 1960 fixant les conditions d'application, dans les départements d'outre-mer, des dispositions de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 réformant, en particulier, les modalités de détermination de l'impôt sur le revenu.

L'objectif de la loi du 21 décembre 1960 était de faciliter l'introduction de la législation métropolitaine en adaptant le nouveau régime fiscal à chacun des départements d'outre-mer, compte tenu de sa situation économique propre et des nécessités de son développement. Il fallait notamment tenir compte du coût de la vie dans ces départements et faciliter le recrutement des cadres et des techniciens nécessaires à leur développement.

A compter de l'imposition des revenus de 1980, le montant de la réduction de 30 % ou de 40 % a été plafonné à 18 000 F pour les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, et à 24 000 F pour le département de la Réunion. Ce plafond évoluait chaque année comme la limite supérieure de la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Cette indexation a été supprimée à compter de l'imposition des revenus de 1991. Enfin, depuis la loi de finances pour 1994, la réduction d'impôt est calculée après plafonnement des effets du quotient familial (mais avant application de la décote et des réductions d'impôt).

Pour l'imposition des revenus de 2001, la réduction de 30 % est plafonnée à 5 100 € et la réduction de 40 % à 6 700 €.

La dépense fiscale en faveur de l'outre-mer inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003

(en millions d'euros)

Article du code général des impôts	Objet de la mesure	Résultat estimé pour 2001	Evaluation pour 2002	Evaluation pour 2003
	Défiscalisation des investissements			
163 <i>tervicies</i> , 199 <i>undecies A</i>	Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer	205	205	205
199 <i>undecies A</i> , 199 <i>undecies A</i>	Réduction d'impôt au titre des investissements outre-mer réalisés par les personnes physiques	115	120	90
199 <i>undecies B</i>	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer	-	150	150
238 <i>bis HA</i>	Imputation sur le revenu global, sur agrément antérieur au 15 septembre 1997, des déficits industriels et commerciaux non professionnels correspondant à des investissements réalisés dans certains secteurs outre-mer	120	119	75
238 <i>bis HA</i> , 238 <i>bis HC</i>	Déduction revenus et bénéfices investis outre-mer	-	-	-
217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i>	Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements	85	110	130
	Total défiscalisation	525	704	650
	Autres mesures			
197-3	Réduction de 30 % pour les contribuables des DOM de la cotisation d'impôt sur le revenu résultant du barème (40 % en Guyane)	190	190	200
150 D - 7	Exonération des plus values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir destinés à la création d'équipements neufs dans les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme dans les DOM	nc	nc	nc
200 A	Réduction d'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus values réalisées outre-mer par certains associés	1	1	1
208 <i>quater</i>	Exonération, sur agrément, des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle	-	4	4
1655 <i>bis</i>	Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière	nc	nc	nc
217 <i>bis</i>	Taxation, sur une base réduite, des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM (jusqu'au 31/12/01)	35	36	36
231 <i>bis N</i>	Exonération des rémunérations versées dans le cadre des CES, CEC, emploi-jeune et dans le cadre de contrats d'insertion conclu avec les titulaires du RMI	nc	nc	nc
231-2 et 5	Diminution du taux de la taxe sur les salaires dans les DOM	90	95	100
1043 A	Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	3	2	2
295	Exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	124	127	127
296	Taux réduit de TVA en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion	680	695	720
DM	Régime particulier de TVA des DOM/déductibilité de la taxe afférente à certains produits exonérés	87	88	89
267	Exclusion des DOM du champ de la TIPP	61	62	62
DM	Exonération des véhicules militaires et des véhicules immatriculés dans les DOM et en Corse	nc	nc	nc
	Total autres mesures	1 271	1 300	1 341
	Total général	1 796	2 004	1 991

2. La spécificité de l'outre-mer en matière de taxe intérieure sur les produits pétroliers

En application de l'article 267 du code des douanes, les départements d'outre-mer sont exclus du champ d'application de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Interrogé sur les raisons de cette exclusion, le ministère de l'outre-mer a transmis les éléments de réponse suivants :

L'article 6 de la loi n°51-1509 du 31 décembre 1951 arrêtant des dispositions transitoires applicables à l'exercice 1952 (JORF du 1^{er} janvier 1952 page 57) précise que "*le Gouvernement est autorisé à prendre par décret publié avant le 15 février 1952 toutes mesures jugées utiles pour alléger les charges de l'économie des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ainsi que pour assurer l'équilibre des budgets de ces départements et de leurs communes*".

L'article 22 du décret n°52-152 du 13 février 1952, pris en exécution de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1951 susvisée (JORF du 14 février 1952 pages 1901 et suivante) institue dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion une taxe spéciale sur "*les essences de pétrole et les gaz oils*". L'article 23 du décret affecte le produit de la taxe au budget du département dans lequel elle sera recouvrée à titre de contribution complémentaire du département pour l'équipement de son réseau routier.

L'article 41 de la loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (JORF du 3 août 1984 page 2559 et suivantes) a donné aux régions d'outre-mer la compétence pour fixer les taux de la taxe spéciale de consommation prévu à l'article 266 quater du code des douanes et répartir le produit entre la région, le département et les communes, la région ayant la responsabilité de financer avec l'Etat les aménagements sur la voirie nationale.

Cet article 41 de la loi n°84-747 du 2 août modifiée a été codifié par les articles L 4434-2 et L 44 34-3 du code général des collectivités territoriales (loi n°96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales).

L'article L 4434-3 du code général des collectivités territoriales a été modifié en dernier lieu par l'article 21 de la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 (pages 19 760 et suivantes).

Ainsi, dans les départements d'outre-mer, le produit de la taxe spéciale de consommation sur les carburants n'est pas reversé au budget général, mais inscrit aux budgets des collectivités locales entre lesquelles il est reparti (articles L 4434-2 et L 4434-3 du code général des collectivités territoriales).

- Région : 10 % du produit total pour les opérations d'investissement d'intérêt régional et dotation pour l'aménagement du réseau routier national et des pistes forestières, et pour le développement des transports publics de personnes ainsi que dans certains cas pour les dépenses concourant au rétablissement de l'équilibre du budget de la région.

- Département : remboursement des emprunts pour la voirie contractés avant le 3 août 1984 et voirie, infrastructures de transport et de développement des transports publics de personnes, investissements d'intérêt départemental.

- Communes : Voirie, développement des transports publics de personnes, investissements d'intérêt communal

- Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique : 3 % pour les transports urbains (communes, EPCI, ou syndicats mixtes regroupant plus de 50 000 habitants)

B. L'OCTROI DE MER

L'octroi de mer est actuellement régi par les dispositions de la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer et portant mise en œuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes n° 89-688 du 22 décembre 1989.

Le régime juridique de l'octroi de mer

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, l'octroi de mer n'est plus seulement une taxe sur les importations mais aussi une taxe sur les livraisons de marchandises, afin que les productions locales soient aussi taxées, conformément aux principes du marché commun.

Le taux de l'octroi de mer est fixé par le conseil régional, mais ne peut être supérieur à 30 % (sauf pour les tabacs et les alcools, pour lesquels il peut atteindre 50 %).

Le conseil régional peut décider, « *selon les besoins économiques* », d'exonérer partiellement ou en totalité, les productions locales. Les exonérations décidées par les conseils régionaux doivent être notifiées et approuvées par la Commission européenne.

Le produit de l'octroi de mer est une recette des collectivités locales. Il est partagé entre les communes (et le conseil général s'agissant de la Guyane) et le conseil régional, qui l'affecte au fonds régional pour le développement et l'emploi.

Les informations transmises à votre rapporteur par le ministère de l'outre-mer, qui seront reproduites dans le rapport spécial, établissent que l'octroi de mer est un **élément essentiel du maintien d'activités productives dans les départements d'outre-mer et que son éventuelle suppression aurait des effets désastreux, tant sur les entreprises implantées outre-mer que sur les ressources des collectivités locales.**

L'octroi de mer représente entre 13 et 39 % des recettes fiscales des régions d'outre-mer et entre 8 et 28 % de leurs recettes de fonctionnement. Pour les communes, l'octroi de mer représente entre 38 % et 56 % des recettes fiscales et entre 24 % et 35 % des recettes de fonctionnement. C'est en Guyane que la dépendance à l'égard de l'octroi de mer est la plus forte.

L'année 2002 est la dernière année au titre de laquelle les exonérations approuvées par la Commission européenne à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de 1992 sont applicables. Cependant, la France a obtenu de la Commission européenne la **prorogation** d'un an du dispositif.

L'année 2003 devra donc être mise à profit pour élaborer un nouveau dispositif d'octroi de mer de manière à tenir compte du souhait de la France de maintenir cet impôt et de tirer les leçons des dysfonctionnements constatés depuis 1992.

La demande de la France de conserver le principe d'un impôt de type « octroi de mer » est confortée par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes qui, dans l'arrêt *Sodirem* du 30 avril 1998, a considéré que les exonérations applicables aux productions locales ne constituaient pas des mesures discriminatoires incompatibles avec le droit communautaire.

A l'occasion d'une rencontre avec les services de la Commission européenne, votre rapporteur a recueilli les remarques suivantes :

- l'octroi de mer constitue-t-il vraiment un instrument de développement économique, sachant qu'en renchérissant les importations de produits intermédiaires, il renchérit d'autant le prix des productions locales, pénalisant ainsi les capacités à exporter ? Il a constaté depuis que certains chefs d'entreprises ultramarins, dont il n'a pas pu vérifier la représentativité, répondaient par la négative à cette question ;

- les régions d'outre-mer ont appliqué la loi de 1992 « à l'envers » en matière d'exonération des productions locales, en faisant de l'exonération la norme et non l'exception ;

- les délibérations des conseils régionaux relatives aux exonérations ne justifient pas le traitement plus ou moins favorable accordé aux différentes

productions par des éléments concrets et évaluables. Une évolution vers l'élaboration d'une liste de produits pour lesquels des exonérations pourraient être décidées, dans des limites de taux préalablement déterminés était présentée comme souhaitable ;

- la Commission européenne connaît des difficultés pour se faire communiquer les délibérations des assemblées locales relatives à l'octroi de mer. Le gouvernement a pour sa part mis en avant la lenteur des décisions de la Commission sur les exonérations décidées par les assemblées locales.

Une mission conjointe du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de l'outre-mer travaille actuellement sur les évolutions possibles du régime de l'octroi de mer. Ses travaux devraient être rendus le 15 décembre 2002. Ils permettront au gouvernement de présenter à la Commission une proposition susceptible de convaincre celle-ci de la nécessité économique de maintenir des écarts de taux entre les importations et les productions locales.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité d'inclure dans cette proposition des mesures de nature à améliorer la transparence des décisions prises par les assemblées locales.

C. LA DÉFISCALISATION

Deux ans après l'entrée en vigueur de l'article 19 de la loi de finances pour 2001, la « loi Paul », le gouvernement a fait part de son intention d'inclure dans le projet de loi de programme relatif à l'outre-mer une réforme du régime des aides fiscales à l'investissement outre-mer.

Votre rapporteur, que notre commission avait chargé au mois de janvier 2002 de réaliser un rapport d'information sur ce sujet, salue cette initiative. Ce rapport d'information (n° 51, session 2002-2003) a été mis en distribution le 7 novembre 2002.

D. LES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES

Dans le projet de loi de finances pour 2003, le coût pour l'Etat des exonérations de charges sociales outre-mer s'établit à 523 millions d'euros, soit l'équivalent de la moitié du budget proposé pour le ministère de l'outre-mer.

Le gouvernement a fait part de son intention d'étendre les exonérations de charges sociales outre-mer dans le cadre du projet de loi de programme.

III. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SURRÉMUNÉRATIONS

A. LE COÛT POUR L'ÉTAT DES SURRÉMUNÉRATIONS

Les agents de l'Etat en service outre-mer bénéficient de « surrémunérations » dont le régime a longtemps été celui retracé dans le tableau ci-après :

		Coefficient multiplicateur de traitement	Indemnité d'éloignement
	Guadeloupe	+ 40 % du traitement brut	12 mois pour 4 ans
Département d'Outre mer	Martinique	+ 40 % de traitement brut	12 mois pour 4 ans
	Guyane	+ 40 % du traitement brut	16 mois pour 4 ans
	Réunion	+ 35 % du traitement brut + 1,138 appliqué sur le traitement net (3) (4)	12 mois pour 4 ans
Territoires d'Outre mer	Polynésie française * (1)	+ 84 % à 108 % sur le traitement net	10 mois pour 2 ans
	Nouvelle-Calédonie * (1)	+ 73 % à 94 % sur le Traitement net x (3)	10 mois pour 2 ans
	Wallis et Futuna	+ 105 % sur le traitement net	18 mois pour 2 ans
	TAAF * (2) Siège - St Pierre de la Réunion	+ 35 % du traitement brut + 1,138 appliqué sur le traitement net * (3) (4)	12 mois pour 4 ans
	Terres australes et antartiques * (1)	+ 75 % à 85 %	7 mois à 7 mois ½ pour un an
Collectivités à statut spécial	Saint Pierre et Miquelon Mayotte	+ 40 % sur le traitement brut + 1,3067 sur le traitement net * (3)	12 mois pour 4 ans

* (1) Selon subdivision ou terre australe ou antarctique d'affectation, les Iles de la Nouvelle-Amsterdam et de Saint Paul d'une part et l'archipel des Kerguelen, l'archipel des Crozet et la Terre Adélie d'autre part.

* (2) Les décrets des 26 et 27 novembre 1966 ne sont pas applicables dans les TAAF. Depuis la délocalisation du siège à Saint Pierre de la Réunion, les agents permanents du siège perçoivent la rémunération et l'indemnité d'éloignement en vigueur à la Réunion. Les agents affectés dans les terres australes et antarctiques mêmes effectuent un service de dix mois ou de 1 an quand ils font « l'hivernage ».

* (3) Le traitement net est le traitement brut afférent à l'indice nouveau majoré (INM) correspondant au grade et échelon de l'agent augmenté éventuellement de la Nouvelle bonification indiciaire (NBI), du supplément familial de traitement SFT et de l'indemnité de résidence et diminué de la pension civile. Les majorations de traitement, les index de « correction » et les coefficients multiplicateurs ne s'appliquent pas aux primes et indemnités diverses.

* (4) L'index de « correction » appliqué à la Réunion a été instauré pour compenser la disparité entre le franc métropolitain et le franc de la communauté financière africaine (CFA) par le décret n°71-485 du 22 juin 1971, le taux appliqué actuellement a été modifié pour la dernière fois par arrêté du 28 août 1979.

Source : ministère de l'outre-mer

Pour la première fois depuis deux ans, votre rapporteur a obtenu communication du coût pour l'Etat des deux régimes de surrémunération.

Ce coût s'établissait en 2001 à 771 millions d'euros, contre 815 millions d'euros en 1999. Les surrémunérations représentent donc pour l'Etat un coût équivalent aux deux tiers du budget du ministère de l'outre-mer.

Le coût pour l'Etat des surrémunérations en 2001

(en millions d'euros)

	Majoration de traitement	Indemnité d'éloignement	TOTAL
Education nationale			
- enseignement scolaire	478,0	107,3	585,3
- enseignement supérieur	20,0	3,7	24,7
Agriculture	9,2	2,8	12,0
Economie	36,9	11,2	48,0
Intérieur	30,2	7,2	37,5
Outre-mer	13,3	3,4	16,7
Justice	22,1	6,8	28,9
Emploi et affaires sociales	11,4	1,5	12,9
Défense (civils)	5,1	0,3	5,3
TOTAL	627,2	144,3	771,4

B. LES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION

L'article 26 de la loi n° 2000-1027 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer prévoit que, « *dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi* », un décret devra supprimer le titre Ier du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953, qui fixe le régime des primes d'éloignement des fonctionnaires exerçant leur activité outre-mer.

Cet article a suscité non pas un mais deux décrets d'application. Ces décrets ne se contentent pas de supprimer des indemnités d'éloignement mais créent deux nouvelles indemnités.

Leur contenu est ainsi présenté par le ministère de l'outre-mer dans les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur :

« Le décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001 supprime les indemnités d'éloignement et crée, pour une durée de cinq ans, une indemnité particulière de sujétion et d'installation pour les magistrats et les fonctionnaires de l'Etat, titulaires et stagiaires, affectés en Guyane et dans les îles du nord de la Guadeloupe et dont la précédente résidence était située hors

de ces zones géographiques. Cette indemnité n'est plus reliée à la notion de centre des intérêts matériels et moraux. Son montant correspond à 16 mois du traitement indiciaire brut de l'agent; elle est versée au taux plein sur la base d'une durée de services de quatre ans.

« En outre, afin de favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'Etat en fonctions dans les départements d'outre-mer, le décret n° 2001-1225 du 20 décembre 2001 crée d'une prime spécifique d'installation, correspondant à 12 mois du traitement indiciaire brut de l'agent, pour les fonctionnaires de l'Etat et les magistrats des départements d'outre-mer affectés pour la première fois en métropole à la suite d'une mutation ou d'une promotion ainsi qu'à ceux qui y sont affectés à la suite de leur entrée dans l'administration. ».

Le nouveau dispositif n'entraînera pas pour l'Etat une économie substantielle car, si elles sont plus ciblées, les nouvelles primes d'éloignement sont aussi plus favorables financièrement que les précédentes. Par ailleurs, le champ du dispositif s'est élargi puisque dorénavant les ultramarins bénéficieront d'une prime d'éloignement lorsqu'ils seront affectés en métropole pour la première fois.

IV. LE « DÉGAGEMENT D'OFFICE » DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

A. LES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT DE 1999

Les fonds structurels connaissent dans l'ensemble de l'Union européenne des problèmes de consommation. Pour y remédier, la règle dite du « dégage ment d'office » a été introduite en 1999.

Selon l'article 31 paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1260/1999 portant dispositions générales des Fonds structurels, il est stipulé que « *la part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement (...) est dé gagée d'office par la Commission ; la participation des Fonds en est réduite d'autant* ».

B. LES FONDS STRUCTURELS 2000-2006

Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne sont les dernières à être éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels. A ce titre, les régions d'outre-mer bénéficient, pour la période 2000-2006, de **3,4 milliards**

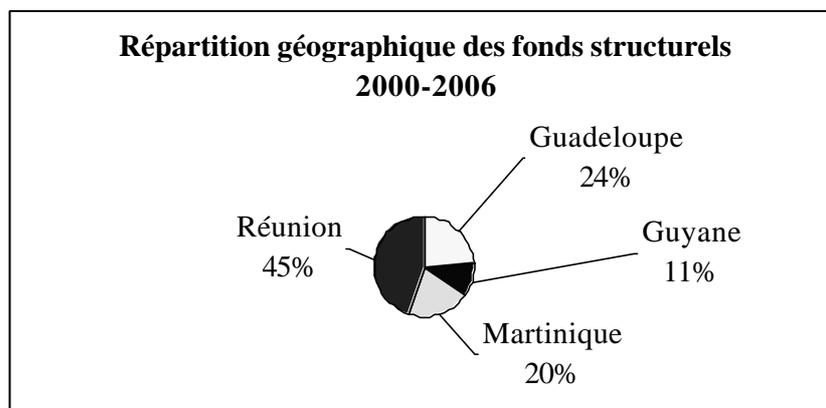
d'euros au titre des fonds structurels (contre 1,5 milliards d'euros pour la période 1994-1999), tandis que les autres régions françaises se partagent 7 milliards d'euros (contre 6,1 milliards d'euros pour la période précédente).

Le montant des fonds structurels alloués aux départements d'outre-mer pour la période 2000-2006

(en euros)

DOM	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP	Total
Guadeloupe	497 554 337,00	164 656 220,00	140 175 197,00	6 159 246,00	808 545 000,00
Guyane	224 230 943,00	75 919 611,00	62 808 995,00	7 622 451,00	370 582 000,00
Martinique	443 775 000,00	121 019 000,00	99 864 000,00	9 125 000,00	673 783 000,00
Réunion	743 049 000,00	457 153 000,00	300 213 000,00	15 588 000,00	1 516 003 000,00
Total	1 908 609 280,00	818 747 831,00	603 061 192,00	38 494 697,00	3 368 913 000,00

Les fonds structurels sont répartis entre les quatre régions d'outre-mer selon la clef de répartition suivante :



C. L'APPLICATION EN 2003

La règle du « dégage³ment d'office » s'appliquera pour la première fois au 31 décembre 2002, dans les deux régions où la Commission a engagé au cours de l'année 2000 des paiements relatifs à l'année 2000, la Guadeloupe et la Réunion.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'outre-mer, la Réunion aurait consommé ses crédits de manière satisfaisante tandis que **la Guadeloupe pourrait perdre 32,4 millions d'euros au titre du FEDER**, soit l'équivalent de 3 % du projet de budget de l'outre-mer pour 2003.

V. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

A. UNE NÉCESSITE ENCADRÉE PAR LE DROIT COMMUNAUTAIRE

La desserte aérienne de l'outre-mer est un enjeu majeur du développement économique, à la fois en raison de l'importance de pouvoir faire entrer et sortir des marchandises et de la possibilité d'accueillir les touristes. Cette desserte est aujourd'hui pénalisée à la fois par les tarifs pratiqués et par la réduction de la fréquence des rotations. Dans le secteur du tourisme, les départs depuis l'aéroport d'Orly n'incitent pas les étrangers à choisir l'outre-mer comme destination en raison des difficultés posées pour les correspondances.

Une intervention publique dans ce domaine est souhaitable et, comme le montrent les éléments ci-dessous transmis par le ministère de l'outre-mer, compatible avec le droit communautaire :

Les règles communautaires en matière de transport aérien de passagers

« Les règlements communautaires n°2408/92 et 2409/92 du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires et les tarifs passagers et de fret des services aériens posent le principe du libre accès aux lignes aériennes de l'espace communautaire à tous les transporteurs de l'Union européenne et de la liberté tarifaire.

« Il laisse néanmoins la possibilité pour chacun des Etats-membres :

« - d'imposer des obligations de services publics ou OSP (continuité, régularité, fréquences, capacité, tarifs, ...) sur des dessertes régulières vers un aéroport desservant une région périphérique ou de développement, si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement de la zone en question : de telles obligations doivent s'imposer de façon identique à tous les transporteurs communautaires désireux d'exploiter les liaisons en question et il n'y a pas de compensations financières versées aux transporteurs (la desserte métropole-DOM fait l'objet depuis 1997 de telles obligations de services publics, jusqu'à présent ;

« - de recourir, dans l'hypothèse où le caractère contraignant de ces OSP conduit à une absence d'offres, à un appel d'offres, avec compensation par les autorités publiques du surcoût induit par ces OSP : il y a en ce cas limitation de la desserte sur la liaison en question au seul transporteur sélectionné ;

« - de mettre en place un régime d'aides à caractère social (tarifs réduits) au profit de certaines catégories de passagers (autorisées par le Traité de l'Union Européenne : article 87-3) : le transporteur peut ainsi vendre les billets à tarifs réduits sur la base de justificatifs et se faire rembourser par la collectivité publique la différence avec le plein tarif ; ce dispositif est valable quelle que soit la compagnie choisie par la personne bénéficiant de cette aide.

« - de combiner les deux dispositifs (mise en place d'OSP dans un contexte concurrentiel et aides à caractère social) sur une même desserte, les tarifs particuliers imposés dans les OSP faisant alors le biais d'une compensation tarifaire par le biais des aides à caractère social. »

Lors d'une rencontre avec les services de la direction générale de la Commission européenne compétente pour les transports, votre rapporteur a constaté l'ouverture de la Commission en matière d'amélioration de la continuité territoriale et son souhait de recueillir des propositions émanant du gouvernement mais aussi des collectivités locales d'outre-mer. Il a été indiqué à votre rapporteur que les aides dans ce domaine seraient acceptées dès qu'elles seraient transparentes, proportionnées et non discriminatoires.

B. LE « PASSEPORT MOBILITÉ », UN PREMIER PAS

Le projet de loi de finances pour 2003 propose de consacrer 17,5 millions d'euros au financement d'un « passeport-mobilité », dont les caractéristiques ont été décrites plus haut.

Ce dispositif a été mis en application dès le 1^{er} septembre 2001.

Le gouvernement a indiqué à votre rapporteur que cette mesure n'était que la première étape d'un dispositif d'ensemble. Au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Séville, en juillet 2002, la France a obtenu que les difficultés résultant de l'éloignement des habitants des régions ultrapériphériques soient désormais prises en compte dans l'élaboration des politiques communautaires en matière de transports.

VI. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE SUR LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'OUTRE-MER

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, actuellement en cours de navette, propose d'insérer dans la Constitution un article 72-2 selon lequel *« les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent des autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de leurs ressources »*.

Les ressources propres des collectivités locales sont définies comme les recettes tirées des impôts directs locaux, des redevances et des produits du domaine.

Outre-mer, la part des recettes fiscales issues du produit des « quatre vieilles » est plus faible qu'en métropole. Dans les budgets primitifs pour 2001 des communes de plus de 10.000 habitants, elles représentaient 24,1 % des recettes de fonctionnement, contre 40,9 % pour les

communes métropolitaines appartenant à la même strate. Dans les comptes administratifs de 1999, ces recettes constituaient 15,5 % des recettes de fonctionnement des communes de moins de 10.000 habitants, contre 41,4 % pour les communes métropolitaines appartenant à la même strate.

En revanche, la part des recettes fiscales dans les recettes de fonctionnement est plus élevée outre-mer qu'en métropole, en raison de l'importance des recettes procurées par l'**octroi de mer**. Les taux de cet impôt sont décidés par les conseils régionaux, mais ceux-ci ne perçoivent qu'une partie du produit et la partie restante est affecté au fonds de développement.

Dès lors, s'agissant d'un impôt dont le produit n'est pas libre d'emploi pour les régions et dont le taux n'est pas maîtrisé pour les communes, l'octroi de mer pourra-t-il être considéré comme une ressource propre des collectivités locales ?

On peut observer que la part des recettes provenant réellement de la fiscalité directe locale est encore plus faible que les taux affichés car une part significative du produit des impôts directs locaux est acquittée par l'Etat du fait du faible taux de recouvrement des impositions :

Taux de recouvrement des impôts directs locaux

(en %)

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	France
Impôt sur le revenu	78,08	84,97	85,49	93,67	97,36
Impôt sur les sociétés ⁽¹⁾	66,39	51,09	42,79	64,59	67,62
Taxe d'habitation	69,36	74,90	85,09	96,09	98,89
Taxe professionnelle	76,63	88,39	85,77	93,19	97,58

Source : comptabilité générale de l'Etat

⁽¹⁾ Il s'agit ici de l'impôt sur les sociétés recouvré à la suite de l'émission d'un rôle (pour l'essentiel à la suite d'un contrôle fiscal). L'impôt sur les sociétés « sans rôle » est auto-liquidé et payé spontanément par les entreprises, sans émission préalable d'un titre, ce qui ne permet donc pas de calculer de taux de recouvrement.

VII. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A. L'ELABORATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le fascicule budgétaire « bleu » présentant les crédits proposés par le projet de loi de finances pour 2003 pour le budget de l'outre-mer comporte, comme les autres fascicules « bleus » des indicateurs d'objectifs et de résultat permettant d'évaluer l'utilité de la dépense publique et la performance des services gestionnaires.

Les indicateurs figurant dans le budget de l'outre-mer sont particulièrement décevants :

- **ils sont limités aux crédits en faveur de l'emploi et du logement.** Aucun indicateur ne permet par exemple d'apprécier les performances des préfectures (alors que le ministère de l'intérieur dispose sur ce point d'indicateurs relativement précis), la qualité de dépense en faveur des fonds d'investissement ou les effets du service militaire adapté sur l'insertion des jeunes ultramarins ;

- **ils sont souvent mal « calibrés »** : le suivi des indicateurs choisis nécessite souvent des renseignements que le ministère n'arrive pas à obtenir (ce qui se traduit par de très fréquents « ND »⁶ dans les cases des tableaux de suivi). Lorsqu'un indicateur est en théorie pertinent mais en pratique impossible à suivre dans des délais raisonnables, il convient d'envisager de rechercher un autre indicateur.

Votre rapporteur regrette que les indicateurs de suivi de la mise en œuvre des opérations subventionnées proposés dans son rapport d'information de 2001 consacré au FIDOM n'aient suscité aucun écho auprès du ministère de l'outre-mer. Au cours des travaux préparatoires à ce rapport, il avait par ailleurs constaté que les moyens humains actuels de certains services du ministère de l'outre-mer plaçaient celui-ci dans l'incapacité de relever dans des conditions convenables le défi de l'évaluation de la qualité de la dépense publique.

Le chantier de l'élaboration des indicateurs de performance

En réponse au questionnaire de notre rapporteur général pour la préparation du rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget 2001, la Cour des comptes a transmis les éléments suivants, extraits d'une réponse plus complète publiée en annexe au rapport sus mentionné :

« S'agissant des objectifs des programmes et des indicateurs de résultats associés à ces objectifs au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour ne saurait se prononcer à ce stade, dans la mesure où l'élaboration des « nouveaux contenus des budgets ministériels »⁷ définis par la loi organique (structuration des budgets en programmes et actions et identification de leurs coûts, formulation des objectifs des programmes et mesure des résultats) s'inscrit dans un plan de mise en œuvre⁸ qui se déploiera sur la période 2002-2005. En effet, la présentation des budgets par agrégats introduite dans le budget 1997 en complément de la présentation par chapitres et enrichie depuis le budget 2000 d'objectifs et d'indicateurs associés ne constitue pour l'heure qu'une préfiguration de ces nouveaux contenus budgétaires qui devront être définitivement élaborés pour le PLF 2006.

⁶ Non disponible.

⁷ Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001.

⁸ plan de mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 arrêté par le CIRE du 15 novembre 2001

« La Cour, en relevant les insuffisances des objectifs et indicateurs associés aux agrégats budgétaires présentés dans les « bleus » annexés au projet de loi de finances 2002, entendait cependant souligner une des difficultés auxquelles les ministères ne manqueront pas de s'affronter dans leur travail de formulation des objectifs des programmes et d'élaboration des indicateurs pertinents pour en mesurer les résultats : il s'agit de la question de l'imputabilité des résultats.

« Ainsi, la Cour relevait que les objectifs ultimes ou finals prenaient le pas sur les objectifs intermédiaires, et partant les indicateurs d'impact, associés aux objectifs finals, sur les indicateurs de réalisation, associés aux objectifs intermédiaires⁹. A titre d'illustration, le seul objectif intermédiaire associé à l'agrégat « multifonctionnalité de l'agriculture » était la maximisation du nombre de contrats territoriaux d'exploitation, les autres objectifs retenus étant des objectifs finals, tels que : maintenir l'élevage extensif ; maintenir une agriculture familiale ; maintenir une activité agricole dans les zones de montagne.

« Cette prédominance des objectifs finals sur les objectifs intermédiaires était conforme aux orientations de la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 2 février 2001 relative à la présentation des agrégats budgétaires dans le cadre de la préparation du PLF 2002, qui faisait valoir que les résultats finals constituaient la véritable raison d'être des actions administratives conduites et importaient davantage au citoyen que leurs résultats intermédiaires. Il reste, comme cela n'a pas échappé à l'auteur de la même circulaire¹⁰, que les services n'ont pas directement pris sur ces objectifs finals et qu'il n'apparaît dès lors ni pertinent ni équitable d'apprécier l'efficacité de leur action selon le niveau des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. »

B. L'INFORMATION DU PARLEMENT

Votre rapporteur a constaté depuis deux ans une grande transparence des ministres de l'outre-mer vis-à-vis du Parlement, cet état d'esprit étant partagé par les services du ministère. Les documents demandés dans le cadre de ses contrôles budgétaires ont toujours été transmis dans des délais compatibles avec le déroulement de ses travaux.

Il a particulièrement apprécié que la nouvelle ministre de l'outre-mer respecte les délais de réponse relatifs à un questionnaire adressé à son prédécesseur et portant sur les divers fonds financés à partir des crédits du chapitre 46-94 du budget de l'outre-mer.

⁹ La grille d'analyse utilisée ici, qui n'est pas la seule possible, consiste à distinguer les trois niveaux d'indicateurs suivants en environnement public : les indicateurs de moyens, les indicateurs de réalisation, les indicateurs d'impact. Les premiers mesurent les moyens consommés par une action administrative donnée. Les seconds mesurent le résultat de l'action administrative en termes, non de fin ultime, mais d'objectifs opérationnels intermédiaires, tels que peuvent se les assigner des services qui n'ont qu'une marge d'action limitée (par exemple, nombre de contrôles de vitesse effectués). La mise en relation des indicateurs de réalisation et des indicateurs de moyens permet de suivre l'évolution de la productivité. Les derniers mesurent, quand c'est possible, « l'état de la nature » que l'action administrative cherche à modifier ultimement (par exemple, le nombre d'accidents sur la route).

¹⁰ « L'appropriation des résultats finals par l'administration se heurte à la difficulté d'attribuer ces résultats à l'action propre des services, dans la mesure où ils dépendent le plus souvent d'un ensemble vaste de facteurs. »

En revanche, il semble que l'inscription dans l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 d'un délai limite pour la transmission des réponses aux questionnaires budgétaires n'a pas suscité une mobilisation particulière des services du ministère de l'outre-mer, le taux de réponse à la date du 10 octobre 2001 s'établissant à 50 %. A la date d'examen par la commission des finances des crédits de l'outre-mer, le taux de réponse était de 95 %. A la date d'impression du présent rapport spécial, ce taux n'a pas évolué et six questions sur cent dix restent sans réponse. Ces questions portent essentiellement sur la gestion des personnels militaires et sur celle des bureaux d'études.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'issue de la deuxième délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2003:

- les crédits du titre IV ont été majorés, à titre non reconductible, de 42.000 euros inscrits à l'article 10 du chapitre 46-94 « *Action sociale, culturelle et de coopération régionale* ».

- les crédits du titre VI ont été majorés, à titre non reconductible, de 220.000 euros, inscrits à l'article 10 du chapitre 67-51 « *Travaux divers d'intérêt local* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 novembre 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'outre-mer, sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué que le projet de loi de finances proposait de reconduire l'enveloppe dont disposait le ministère de l'outre-mer en 2002, et que cette enveloppe progressait de 1,5 % à structure constante.

Il a jugé que des changements intéressants semblaient se dessiner et a noté que, au sein des crédits d'intervention, les mesures nouvelles étaient financées par redéploiement et que les moyens nouveaux étaient principalement consacrés au financement de la politique du logement.

Le rapporteur spécial a relevé que la principale mesure nouvelle était la création du « passeport mobilité », qui consiste à accorder un billet d'avion par an aux étudiants originaires de l'outre-mer qui suivent des formations qui ne sont pas proposées par les universités locales et dont le coût est estimé à 17,5 millions d'euros par an.

Au sujet des reports, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a constaté que, chaque année, environ 20 % des crédits disponibles pour le budget de l'outre-mer étaient reportés sur l'exercice suivant, relativisant ainsi la portée de l'autorisation parlementaire.

Il a souligné que, en 2002, le gel républicain et les mesures de régulation budgétaire se traduiraient par le report sur 2003 d'au moins 15 % des crédits disponibles en 2002 et que les aides à l'emploi du fonds pour l'emploi des départements d'outre-mer (FEDOM) constituaient la principale source de reports de crédits. Il s'est déclaré préoccupé par le fait que ce sont les dispositifs d'aide à l'emploi marchand qui sont mal consommés, alors que les crédits des dispositifs d'aide au secteur non marchand, tels que les emplois-jeunes ou les contrats emploi-solidarité, sont consommés en totalité.

Le rapporteur spécial a constaté que les crédits en faveur de la résorption de l'habitat insalubre étaient très faiblement consommés alors que les besoins sont immenses et que le projet de loi de finances proposait de réduire de manière importante la dotation du Fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM).

Il a jugé cette baisse préoccupante à deux titres, d'abord parce qu'il lui a paru curieux de réaliser des économies sur le chapitre d'investissement dont le taux de consommation est le plus élevé et, ensuite, parce que les

crédits du FIDOM servent à financer des opérations inscrites dans le cadre des documents uniques de programmation (DOCUP).

Il a rappelé que les fonds structurels étaient désormais soumis à la règle du « dégageant d'office », selon laquelle les fonds débloqués par la Commission européenne qui n'auraient pas été dépensés dans les deux ans sont purement et simplement repris et que, en 2002, la Guadeloupe pourrait perdre environ 35 millions d'euros de fonds structurels, une somme qui représente par exemple deux fois le coût total du « passeport mobilité ».

Le rapporteur spécial a signalé une évolution positive en indiquant qu'à compter de 2003, la préfecture de la Martinique expérimenterait, comme un certain nombre de préfectures de métropole, la globalisation de ses moyens de fonctionnement. Il a rappelé que, en métropole, le bilan de cette pratique était très positif et s'accompagnait de la mise en œuvre d'indicateurs très précis de mesure des performances des préfectures.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a évoqué le coût, pour l'Etat, de la dépense fiscale liée non seulement à la défiscalisation, mais aussi aux divers avantages dont bénéficient les résidents de l'outre-mer en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée ou de taxe intérieure sur les produits pétroliers. Il a constaté que le coût pour l'Etat de l'abattement de 30 % sur les revenus imposables à l'impôt sur le revenu était de même ordre que les dépenses du ministère de l'outre-mer en faveur du logement.

En tenant compte des exonérations de charges sociales, le coût pour l'Etat de la dépense fiscale représentait deux fois et demie le budget du ministère de l'outre-mer, soit environ 2,5 milliards d'euros.

Le rapporteur spécial a évoqué l'octroi de mer, qui est un impôt sur les importations et les livraisons de marchandises et au titre duquel les conseils régionaux peuvent accorder des exonérations aux productions locales, à condition qu'elles soient approuvées par la Commission européenne.

Il a souligné que les autorisations actuelles arrivent à échéance le 31 décembre 2002, mais que la France avait obtenu une prorogation d'un an du dispositif et devrait proposer un nouveau régime en 2003.

Il a expliqué que l'octroi de mer était un impôt dont le régime était contraire aux principes du marché commun, mais que sa remise en cause aurait des conséquences désastreuses à la fois sur le tissu économique ultramarin et sur les ressources des collectivités locales.

Il a considéré qu'il fallait que la proposition de la France permette de justifier économiquement le maintien d'un impôt de ce type, tout en améliorant la transparence du dispositif, car la situation actuelle est très critiquée par la Commission européenne, qui peine à obtenir les informations qu'elle demande.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué qu'une loi de programme était entrée en vigueur il y a deux ans, mais que le Gouvernement envisageait à nouveau de proposer au Parlement un texte sur l'outre-mer, qui devrait prévoir un aménagement des règles relatives à la défiscalisation et de nouvelles exonérations de charges sociales.

S'agissant de la continuité territoriale, il s'est félicité de la mise en œuvre, depuis le 1er septembre, du « passeport mobilité », mais a jugé que cette mesure ne suffirait pas à résoudre les problèmes de desserte aérienne dont souffre l'outre-mer. Il a rappelé que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne avaient accepté, au mois de juillet, la demande de la France de prendre en compte ces problèmes dans la définition des politiques communautaires en matière de transport et a indiqué que, lors de son déplacement à la Commission européenne en avril 2002, il avait constaté que la Commission était très « preneuse » de toutes les propositions, émanant du gouvernement mais aussi des collectivités locales d'outre-mer, dont la mise en œuvre permettrait l'amélioration de la continuité territoriale.

S'agissant de l'évaluation de la qualité de la dépense du ministère de l'outre-mer, il a évoqué la loi organique du 1er août 2001, dont la mise en œuvre va obliger les administrations à mettre au point des indicateurs de résultat et de performance, et a constaté que le ministère de l'outre-mer n'avait pas encore enclenché ce mouvement, que les indicateurs disponibles étaient limités aux seules aides à l'emploi et au logement, qui sont il est vrai les principaux domaines d'intervention du ministère, et qu'ils étaient surtout « mal calibrés » pour beaucoup d'entre eux, le ministère n'arrivant pas à trouver les renseignements qu'il cherche. Il s'est demandé s'il ne valait pas mieux changer d'indicateurs plutôt que de conserver des indicateurs pertinents en théorie, mais peu opérationnels en pratique.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, s'est félicité que, pour la première fois depuis longtemps, l'analyse du projet de budget de l'outre-mer ne conduise pas à constater, de manière résignée, la progression de la part des dépenses d'assistance mais, au contraire, témoigne d'une volonté de redéploiement des crédits au profit de dépenses permettant d'améliorer la compétitivité de l'outre-mer.

Il a proposé à la commission d'adopter les crédits du ministère de l'outre-mer.

Répondant à une question de M. Jean Arthuis, président, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a confirmé que la situation de l'industrie touristique aux Antilles était très dégradée, car les départements français d'outre-mer ne compensaient pas leurs handicaps en matière de coût du travail par des prestations d'une qualité meilleure que celles offertes dans les îles environnantes.

Puis la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

Réunie le mercredi 6 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'outre-mer, inscrits dans le projet de loi de finances 2003.

Réunie le jeudi 21 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé cette position après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.